

MIKÄ AUTTAA TYÖTÖNTÄ TYÖLLISYYSPROJEKTISSA ETEENPÄIN?

Työllisyysprojektien toteuttajien näkemyksiä projektien toiminnasta ja tuloksista realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen

SAILA LEHTO

Tampereen yliopisto

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Hyvinvointipalvelujen

järjestämisen maisteriohjelma

Toukokuu 2017

TAMPEREEN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

SAILA LEHTO: MIKÄ AUTTAA TYÖTÖNTÄ TYÖLLISYYSPROJEKTISSA ETEENPÄIN?

Työllisyysprojektien toteuttajien näkemyksiä projektien toiminnasta ja tuloksista realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen.

Pro gradu -tutkielma, 101 sivua

Hyvinvointipalvelujen järjestämisen maisteriohjelma

Toukokuu 2017

Tutkielman tavoitteena on kuvata ja analysoida työllisyysprojektien toimintaa niiden toteuttajien näkökulmasta siten, että ymmärrys projektien toiminnasta, tuloksellisuudesta sekä vaikuttavuudesta kasvaisi työllisyyden hoidon kentällä. Projektitoiminta voidaan nähdä vakiintuneena toimintatapana yhteiskunnassamme muun muassa uuden julkisjohtamisopin vakiintumisen myötä. Uusi julkisjohtamisen oppi on muuttanut julkisen sektorin toimintaa ja hallintatapaa markkinaehtoisempaan suuntaan, jossa erilaisten ohjelmien kautta johdetun toiminnan jatkuva arviointi on tärkeää.

Työllisyyttä edistävien projektien toiminta liittyy aktiivisen työllisyyspolitiikan toteuttamiseen, jonka mukaan työttömät henkilöt nähdään aktiivisina ja vastuullisina toimijoina oman työllistymisensä edistämisessä. Aktiivinen työllisyyspolitiikka velvoittaa myös viranomaisia aktiiviseen, työllistymistä edistävien palveluiden ja työmahdollisuuksien tarjoamiseen työttömille. Aktiivisen työllisyyspolitiikan palveluja tarjotaan selektiivisesti kohderyhmille, jotka ovat eniten palveluiden tarpeessa. Tämän johdosta palveluiden ja toimenpiteiden osuva kohdentaminen nousee aktiivisen työllisyyspolitiikan toiminnassa keskeiseen asemaan.

Tämän tutkielman kohteena ovat oululaiset työllisyysprojektit, jotka ovat päättyneet vuosien 2014-2016 aikana. Näitä valikoitui kohderyhmän perusteella mukaan yhteensä 19 kappaletta. Projektien toimintaa lähestyttiin arvioimalla realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen, mikä projekteissa toimii, mitä tuloksia toimenpiteillä on saavutettu niiden kohderyhmänsä työllistymisen kannalta ja missä kontekstissa nämä tulokset ovat toteutuneet. Tutkielmassa tarkasteltiin laadullisin menetelmin projektien toteutumista niiden toteuttajien raportointien kokemusten kautta, joihin heijastui myös osallistujien kokemuksia työllistymistä onnistuneesti tukeneista toimenpiteistä.

Projektien toiminnassa merkittävimmit kontekstitekijöiksi muodostuivat korkea työttömyys, aktiivinen työllisyyspolitiikka sekä työllisyyttä edistävien toimenpiteiden osuva kohdentaminen. Projektien toimintaa ohjanneita ohjelmateorioita tunnistettiin tässä työssä 12. Merkittävimmäksi toimintaa ohjaavaksi ohjelmateorioiksi nousivat henkilökohtaisen tuen ja ohjauksen tarjoaminen, työmarkkinavalmiuksien tukeminen sekä osaamisen ja inhimillisen pääoman kasvattaminen. Lisäksi projektien toiminnassa näyttäytyi merkittävänä, toimintaa ohjaavana seikkana myös muiden yhteiskunnallisten tai sosiaalipolitiisten vaikutusten tavoittelu. Ohjelmateorioiden rinnalla projektien toiminnasta tunnistettiin niiden toteuttamia generatiivisia mekanismeja sekä niiden kautta saavutettuja tuloksia kohderyhmän työllistymisen kannalta.

Tietoa projektien ohjelmateorioista ja muutosta luovista mekanismeista voidaan hyödyntää työllisyysprojektien suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Projektien arviointi- ja mittaamismenetelmiä tulisi kuitenkin kehittää muotoon, että ne huomioisivat määrällisten suoritteiden rinnalla myös laadullisia, yksilöihin ja yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia esimerkiksi hyvinvointiin liittyen.

UNIVERSITY OF TAMPERE

Faculty of Social Sciences

SAILA LEHTO: WHAT HELPS UNEMPLOYED IN THE EMPLOYMENT PROJECTS? Actor perspectives about generative mechanisms and project results in employment projects evaluated by modified realistic evaluation methods.

Master's Thesis, 101 pages

Master's Degree Programme in Human Services

May 2017

The aim of the thesis is to describe and analyze the activities of employment projects from the projects actors' perspective in order to increase understanding on the functions, productivity and effectiveness of the projects in the field of public employment services. Project activities can be seen as a well-established practice in the society, for example, through the consolidation of New Public Management which has changed the way of managing public policies and activities in a more market-oriented direction. This has led society to be a more program oriented and requiring more monitoring and continuous evaluation.

The activities of employment promotion projects are related to the implementation of an active employment policy, whereby unemployed persons are seen as active and responsible actors in promoting their own employment. Active employment policy also obliges the authorities to provide active employment services and employment opportunities for the unemployed. Active employment policy services are offered selectively to the target groups that are most in need of services. As a result, the relevant focus on services and measures will be central to the active employment policy.

This study is focused on 19 employment projects in the City of Oulu that have ended in the years 2014-2016. The activities of the projects were evaluated by modified realistic evaluation methods. The aim was to examine the results projects have achieved in terms of the employment of target group and the context in which these results have been realized. The thesis investigates through qualitative methods the actor perspectives of the employment projects about the work to support unemployed people. The actor perspective includes also the "voice" of unemployed participants in the projects.

The most important context factors in project activities were high unemployment, active employment policy and targeted employment promotion measures. Twelve program theories guiding project operations were identified. The most important activities in program theories were the provision of personal support and guidance, support for entering into the labor market, and the growth of know-how and human capital. In addition, in the project operations, the search for other societal level or social policy impacts was an important factor guiding the operation. Alongside the program theories, the generative mechanisms in the selected projects and the results they achieved through the employment of the target group were identified.

Information on program theories and generative mechanisms can be utilized in the design, implementation and evaluation of employment projects. However, methods for evaluating and measuring projects should be developed to take into account, alongside quantitative performance, qualitative, individual and societal impacts, such as well-being.

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1: Projektien toimenpiteisiin osallistuneet henkilöiden lukumäärä ja niiden jakautuminen kohderyhmien mukaan.....	41
Kuvio 2: Työllisyysprojektien kontekstit tutkielman näkökulmasta.....	50
Kuvio 3: Projektien jakautuminen projektien kohderyhmittäin.....	55
Kuvio 4: Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmälle toteutuneiden projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.....	62
Kuvio 5: Pitkäaikaistyöttömien kohderyhmälle toteutuneiden projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.....	68
Kuvio 6: Nuoriin kohdeistuneiden projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.....	75
Kuvio 7: Muihin kohderyhmiin kohdistettujen projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.....	78
Taulukko 1: Keskimääräiset työttömyysasteet projektien päättymisvuosina tutkimuspaikkakunnalla ja valtakunnallisesti.....	51

SISÄLTÖ

1. JOHDANTO	1
2. ARVIOINTI OSANA YHTEISKUNNAN TOIMINTAA.....	3
2.1. Arviointitieto ja julkishallinnon toiminnan muutos	6
2.2. Realistinen arviointitutkimus työllisyysprojektien tarkastelun välineenä.....	9
3. OHJELMA- JA PROJEKTITOIMINTA.....	14
3.1. Projektitoiminnan rahoitus	18
3.2. Projektimuotoinen kehittäminen Oulun kaupungissa.....	21
3.3. Projektien arviointi	21
3.4. Arviointitieto ja julkishallinnon toiminnan muutos	24
4. TYÖTTÖMYYS JA TYÖLLISYYDEN EDISTÄMINEN	28
4.1. Aktiivinen työllisyyspolitiikka	29
4.2. Projektit aktiivisen työllisyyspolitiikan välineinä	31
4.3. Projektien ja toimenpiteiden kohdentaminen	33
4.4. Työllisyyden edistäminen Oulun kaupungissa.....	35
5. TUTKIMUSKOhteena OULUN KAUPUNGIN TYÖLLISYYSPROJEKTIT.....	38
5.1. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävät	38
5.2. Tutkimusaineisto	39
5.3. Tutkimuksen kohteena olevien projektien esittely	40
5.4. Tutkimuksen toteuttaminen ja tutkimusmenetelmät	42
5.5. Tutkimuksen toteuttamiseen liittyvät rajaukset.....	46
6. TUTKIMUSTULOKSET	49
6.1. Työllisyysprojektien konteksti	49
6.1.1. Korkea työttömyys projektien toiminnan kontekstina.....	51
6.1.2. Aktiivinen työllisyyspolitiikka projektien toiminnan kontekstina	52
6.1.3. Projektien osuva kohdentaminen toiminnan kontekstina	53
6.2. Työllisyysprojektien ohjelmateoriat ja muutosta luovat mekanismit.....	55
6.2.1. Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmässä toimivat muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset.....	60
6.2.2. Pitkäaikaistyöttömille suunnatuissa projekteissa toimivat muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset	66
6.2.3. Nuorten työttömien kohderyhmässä muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset	73
6.2.4. Muissa kohderyhmissä toimivat muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset	76

7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	82
7.1. Tutkimustulosten hyödynnettävyys ja yleistettävyys	89
7.2. Tutkielman luotettavuus ja eettisyys	90
8. LÄHTEET	93

1. JOHDANTO

Työllisyysprojektien toteutus painii jatkuvasti tilanteessa, jossa niiden tuloksia ja vaikuttavuutta on yleisesti arvioitu verrattain alhaiseksi, mutta niiden toiminnassa nähdään kuitenkin olevan sellaisia hyötyjä, että niiden toimintaa halutaan vuosi toisensa jälkeen tukea erilaisin julkisin rahoituksin. Tämä asettaa usein sekä projektein toteuttajat, että niiden rahoittajat ristiriitaiseen tilanteeseen, jossa projektien toteutusta ja hyötyjä tulisi pystyä arvioimaan mahdollisimman monipuolisesti ja luotettavasti. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden todentaminen ja mittaaminen projekteissa on kuitenkin haasteellinen tehtävä, johon projekteja suunnittelevat, toteuttavat ja rahoittavat tahot törmäävät jatkuvasti.

Työllisyysprojektien tulosten ja vaikutusten arviointi on koettu haasteelliseksi muun muassa ilmiön monitahoisuuden ja haasteellisten koeasetelmien vuoksi. Perinteiset kvantitatiiviseen mittaamiseen perustuvat panos–tuotos -tarkastelut tai kustannushyötyanalyysit jättävät huomiotta paljon seikkoja, joihin työllisyysprojektien toiminta kytkeytyy (ks. esim. Anttila 2007 ja Rostila 2001). Pawsonin ja Tilley'n (1997) kehittänyt realistinen arviointitutkimus on näitä seikkoja huomioiva arviointikehikko, jonka avulla erilaisten toimenpiteiden tai ohjelmien toimivuutta voidaan tarkastella hyvin kokonaisvaltaisesti. Realistinen arviointitutkimus tarkastelee arviointikohteen toimintaympäristöä, toimintamekanismeja ja niiden mahdollistamia tuloksia.

Arviointitiedon merkityksen julkisen sektorin toiminnassa voidaan nähdä kasvaneen julkisen sektorin toiminnassa uuden julkisjohtamisen opin myötä (New Public Management, NPM), joka projektitoiminnan tavoin on viime vuosikymmenten aikana vakiinnuttanut asemansa myös suomalaisessa yhteiskunnassa (Uusikylä 1999, 18–22). Arviointitietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi Rajavaaran (1999) ja Chelimskyn (1997) mukaan muun muassa julkisen sektorin tilivelvollisuuden todentamisessa ja päätöksentekoa tukemisessa. Lisäksi arviointia hyödynnetään usein myös kehittämisen välineenä.

Työttömyys on moniulotteinen ilmiö, jota voidaan tarkastella muun muassa taloustieteellisistä, sosiaalitieteellisistä tai uudempien tasapainoteorioiden näkökulmista. Työttömyyden ja työllisyyden kehittymiseen voidaan vaikuttaa sekä työvoiman kysyntään että tarjontaan vaikuttavilla seikoilla. (ks. esim. Koistinen 2014). Suomessa merkittävänä työllisyyden hoidon linjauksena viime vuosi-

kymmeninä on ollut aktiivinen työllisyyspolitiikka, jota myös työllisyysprojektit ovat omalta osaltaan toteuttaneet. (ks. esim. Sihto 1994 ja 2015.)

Tässä tutkielmassa tarkastellaan ja kuvataan niitä tekijöitä, joilla työllisyysprojektien toiminnassa on niiden toteuttajien näkökulmasta todettu olevan myönteisiä vaikutuksia työllisyyden edistämiseen kohderyhmänsä kannalta. Näitä tekijöitä kuvaamalla voidaan tehdä yleistettävämpiä johtopäätöksiä työllisyyttä edistävien projektien toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Projektien tarkastelu on luonteeltaan jälkikäteistä, summatiivista arviointia, jonka avulla pyrittiin syventämään ymmärrystä projektien toteuttamasta toiminnasta niiden omassa toimintaympäristössään realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen. Realistinen arviointitutkimus lähestyy tutkittavaa ilmiötä kysyen, mikä toimii, missä kontekstissa ja kenelle (ks. esim. Pawson & Tilley 2007). Tutkielmassa määritellään myös projektien toiminnan taustalla vaikuttaneita ohjelmateorioita.

Arvioinnin kohteena ovat Oulussa vuosina 2014–2016 toimintansa päättäneet työllisyyttä edistävät projektit, jotka ovat olleet joko Oulun kaupungin itse toteuttamia projekteja tai muiden organisaatioiden toteuttamia projekteja, joissa kaupunki on ollut yhteistyökumppanina ja osarahoittajana. Tällaisia projekteja valikoitui kohderyhmän perusteella kyseiseltä ajanjaksolta tähän tutkielmaan mukaan yhteensä 19 kappaletta. Nämä projektit edustavat Eskolan ja Suonrannan (1998) mukaista esimerkkiä toiminnan yleisemmästä luonteesta. Tutkielman kautta tuodaan esiin projektien toteuttajien sekä projekteihin osallistuneiden asiakkaiden näkökulmaa työllisyyttä edistävien projektien toiminnasta.

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat arviointi, realistinen arviointitutkimus, työllisyyspolitiikka, aktiivinen työllisyyspolitiikka, projekti- ja ohjelmatoiminta. Näitä käsitteitä avataan tutkimuksen teoreettisessa osiossa.

2. ARVIOINTI OSANA YHTEISKUNNAN TOIMINTAA

Arvioinnilla tarkoitetaan arvon antamista arvioinnin kohteena oleville asioille ennalta valittujen arviointikriteerien mukaan. Arviointi on asioiden, toimenpiteiden, ohjelmien tai interventioden arvottamista suhteessa esimerkiksi toiminnan tuloksellisuuteen, tehokkuuteen, prosessin toimivuuteen tai muihin ennalta asetettuihin tavoitteisiin. Arviointia toteutetaan usein erilaisia yhteiskunnallisia toimintoja koskevan päätöksenteon ja kehittämisen tueksi tai erilaisia organisaatioita ja niiden toimintaa koskevan tilivelvollisuuden täyttämiseksi. Arvioinnin tavoitteena voi olla myös tiedon tuottaminen. (Anttila 2007, 15–16; Rajavaara 2001, 57–58; Rajavaara 1999, 36–38; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 25–26; Patton 1990, 11–12; Patton 1997, 23; Chelimsky 1997, 9–10). Arvioinnin avulla tietoa kootaan aina systemaattisesti arvioinnin kohteena olevasta asiasta, riippumatta siitä onko arviointi erilaisin tieteellisin menetelmin toteutettua vai ei (Rajavaara 1999, 37; Patton 1997, 23–24).

Arviointitutkimuksella tarkoitetaan puolestaan *”sosiaalitieteellisten menetelmien systemaattista soveltamista sosiaalisten toimenpideohjelmien arvioimiseksi, niiden käsitteellistämiseksi, suunnittelemiseksi, toimeenpanemiseksi ja hyödyllisyyden takaamiseksi”* (Rajavaara 1999, 37).

Arviointitutkimus on soveltavaa tutkimusta, jolloin tutkimuksen tekemisen tiedonintressi voi poiketa niin sanotusta perinteisestä akateemisesta tutkimuksesta, joka keskittyy usein erilaisten teorioiden ja totuuksien etsimiseen tai määrittelyyn (Rajavaara 1999, 33; Patton 1997, 24; Patton 1990, 12). Arviointitutkimuksen kohteet ovat usein tavanomaista akateemisista tutkimusta käytännönlähteisempiä, esimerkiksi kehittämistä tai dokumentointia vaativia politiikka- tai toimenpideohjeita, joista halutaan arviointitutkimuksella tuoda esiin niiden toimintaa, toimivuutta, tuloksia tai vaikuttavuutta. Arviointitutkimustietoa hyödynnetään tällöin usein myös tulevien ohjelmien ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Arviointitutkimusta hyödyntämällä pyritään yleensä tehokkaampien, tarkoituksenmukaisempien tai toimivampien ratkaisujen löytämiseen erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa tai toimenpiteissä. (Rajavaara 1999, 37–38; Patton 1997, 24–25; Chelimsky 1997, 4; Patton 1990, 11–12.) Pattonin (1997, 38) mukaan arviointitiedolla tulee ensisijaisesti olla jotakin käyttöarvoa erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa ja ihmisiin kohdistuvan hyvinvoinnin kehittämisessä. Chelimsky (1997, 54–55) liittyy arviointitiedon käyttötarkoituksen myös demokratian toteutumiseen. Arviointitietoa tarvitaan usein päätöksenteon tueksi poliittisille päättäjille sekä päätöksenteon toteutumisen seuraamista ja arviointia varten kansalaisille, joita päätökset koskevat.

Arviointitutkimuksen nähdään lähteneen kehittymään Yhdysvalloissa 1960-luvulta lähtien, jolloin arviointitietoa alettiin hyödyntää erilaisten suurten yhteiskunnallisten ja sosiaalipoliittisten muutosten yhteydessä. Suomessa arviointitutkimuksen kehittyminen ajoittuu aluksi muun muassa hyvinvointivaltion kehittymisen aikakauteen vuosille 1960–1980. Arviointitutkimuksen kehittymisen taustalla ovat olleet vahvat taloudelliset ja poliittiset näkökannat, joiden mukaan julkisen sektorin toimintaa ja tuloksia tulee arvioida ja kehittää. (Anttila 2007, 26–27; Kuusela 2001; 20; Uusikylä 1999, 42; Chelimsky 1997, 2–4; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 62–68.)

Yhteiskuntaan ja siihen liittyvien instituutioiden toimintaa koskeva arviointi oli alun perin lähtökohteisesti positivismiin nojaavaa kvantitatiivista mittaamista. Arviointitutkimuksen kehittyessä arviointi on siirtynyt niin sanotusti lähemmäksi käytäntöä ja arviointitutkimuksen avulla halutaan nykyään useammin saada selville, miten erilaisia palveluita tai erilaisten toimenpideohjelmien toteutusta tulisi kehittää toimivimmiksi, vaikuttavimmiksi tai kustannustehokkaimmiksi. Arviointitutkimuksen luonne on muuttunut siten konstruktivistisempaan suuntaan, jonka avulla pyritään saamaan arviointikohteesta esiin erilaisin kvalitatiivisin menetelmin muun muassa toiminnan tai intervention sisältöä tai sen tuomia vaikutuksia kohderyhmäänsä tai esimerkiksi toimintaan tai interventioon osallistuneiden tahojen kokemuksia asiasta. (Anttila 2007, 28–34; Rostila 2001; 36–37; Vartiainen 2001, 14–15; Uusikylä 1999, 42–46; Rajavaara 1999, 33–34.)

Arviointi voidaan karkeasti jakaa sen käyttötarkoituksen mukaan kolmeen eri pääsuuntaukseen, joita ovat tilivelvollisuusarviointi, tiedontuotantoarviointi ja kehittämisarviointi. Lisäksi arviointi voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen arviointiin, joka määrittää arvioijan asemaa ja roolia suhteessa arvioitavana olevaan kohteeseen. (Rajavaara 2001, 58; Lindqvist 1999, 108–111; Rajavaara 1999, 37–38; Chelimsky 1997, 10–11.)

Tilivelvollisuusarvioinnilla tarkoitetaan muun muassa tulosten, kustannusten tai tehokkuuden mittaamista arvioinnin kohteesta, kuten esimerkiksi toteutetusta politiikka- tai kehittämisohjelmasta. Tilivelvollisuusarvioinnin avulla pyritään kokoamaan mahdollisimman objektiivista tietoa arvioinnin kohteesta, jolloin on välttämätöntä, että arvioija tarkastelee kohdetta riippumattomasti sekä mahdollisimman etäältä. Tiedontuotantoarvioinnilla tarkoitetaan tiedon tuottamista asioiden ja ilmiöiden ymmärtämiseksi, jolloin sen voidaan nähdä näistä arvioinnin käyttötarkoituksista olevan lähimpänä niin sanottua perinteisempää akateemista tutkimusta. Tiedontuotantoarvioinnissa tutkijan positio voi vaihdella arviointikohteesta ja arviointiasetelmasta riippuen. Kehittämisarvioinnilla tar-

koitetaan puolestaan toiminnan tai intervention parantamista johonkin haluttuun suuntaan. Tutkijan rooli kehittämisarvioinnissa sijoittuu silloin lähemmäksi tutkimus- ja kehittämiskohdetta ja tutkija itse voi olla jopa merkittävä osa organisaatiossa suunniteltua kehittämistehtävää. (Lindqvist 1999, 108–111; Rajavaara 1999, 37–38; Chelimsky 1997, 11–14.) Kehittämisarviointi voi tällöin muistuttaa osaltaan toimintatutkimusta, jossa pyritään tutkimuksen kautta tai sen avulla esimerkiksi johonkin yhteiskunnalliseen tai organisaation toimintaa koskevaan muutokseen sellaisten prosessien kautta, joihin myös tutkija itse osallistuu aktiivisena toimijana. (Rostila 2001, 35; Kuula 1999, 9–10; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 91.) Rajavaaran mukaan (1999, 38) arviointitutkimus on useimmiten lähinnä tilivelvollisuusarviointia. Kazi (2003, 12–13) puolestaan esittää, että arviointitutkimuksella on usein tilivelvollisuuden tai tiedontuotannon lisäksi kehittämisarvioinnin kaltaisia tehtäviä, joilla pyritään samanaikaisesti parantamaan ja edistämään arvioinnin kohteena olevaa seikkaa.

Arviointi voidaan jakaa myös summatiiviseen ja formatiiviseen arviointiin. Summatiivisella arvioinnilla tarkoitetaan arviointia, jossa tarkastellaan toiminnan toteutumista jälkikäteen, pyrkimällä muodostamaan kokoavaa tietoa tai kokonaiskuva arvioinnin kohteesta. Formatiivisella arvioinnilla puolestaan pyritään selvittämään arvioinnin kohteen toimintaa eli prosessia toiminnan toteutusaikana. (Vartiainen 2001, 21; Mäntysaari 1999, 10.)

Määritelmiä arvioinnista ja arviointitutkimuksesta on olemassa lukuisia eri aikakausilta ja yhteiskuntatieteen eri suuntauksista, mutta käytännön tasolla arvioinnin ja arviointitutkimuksen määritelmät eivät ole täysin erillisiä tai toisensa poissulkevia vaan raja näiden välillä voi olla häilyvä (Anttila 2007, 26; Rajavaara 1999, 38–39). Arviointiedon tarve ja sen käyttötarkoitus määrittelevät sen, mitä arviointisuuntausta ja toteutustapaa arvioinnissa on hyvä käyttää ja millainen tutkimuksellinen ote arviointikohteeseen tulisi luoda. Arviointisuuntauksen ja menetelmien valintaan vaikuttaa muun muassa kenelle arviointitietoa tuotetaan, millaista tietoa tutkittavasta kohteesta tarvitaan, miten arviointitietoa tullaan hyödyntämään. (Anttila 2007, 22–24; Patton 1997, 22–23, 381; Patton 1990, 12–13.) Tutkijan asema ja rooli arvioinnissa vaihtelevat sen mukaan, millainen arviointisuuntaus ja millaiset arviointimenetelmät valitaan. Tutkijaan rooli voi vaihdella asian sisällöllisestä asiantuntijasta arviointikohteen ulkopuolisen havainnoijan ja analyysoijan rooliin, riippuen siitä, mitä lähestymistapaa tutkimuksessa tarvitaan. (Anttila 2007, 22–24.)

Arviointitiedon tuottamisen tarve on viimeisten vuosikymmenten aikana kasvanut muun muassa julkisen sektorin toiminnan ja hallintatavan muutosten johdosta, joita on ohjannut uusliberalistisesta ajattelutavasta kumpuava uusi julkisjohtamisoppi, New Public Management (NPM) (Uusikylä

1999, 21; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 66–67.) Tätä hallintatavan muutosta julkisen sektorin toiminnassa käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa 2.1. Arviointitiedon merkitys korostuu julkisen sektorin muuttuneessa, taloudellisuutta ja markkinalähtöisyyttä korostavassa toimintatavassa, sillä tietoa eri toimintojen hyödyllisyydestä, tuloksellisuudesta, kustannuksista sekä kustannusvaikutuksista tarvitaan enenevässä määrin päätöksenteon tueksi ja erilaisten strategisten linjausten ja ohjelmien toteutumisen seuraamiseksi sekä julkisen hallinnon tilivelvollisuuden todentamiseksi. (Anttila 2007, 33; Kazi 2003, Järvikoski & Härkäpää 2001, 1; 12; Uusikylä 1999, 18–22.)

Arviointitiedon merkitys korostuu tietoyhteiskunnassa, jossa päätöksiä tehdään moninaisen informaation valossa ja lisäarvon tavoittelun merkeissä. Arviointitietoa tarvitaan tällöin entistä enemmän oikeuttamaan tai ”tekemään näkyväksi” erilaisia yhteiskunnallisia toimenpiteitä ja ohjelmia sekä parantamaan ja tehostamaan niiden toimintaa, laatua tai vaikuttavuutta. (Rostila 2001; 35–36; 12–13; Uusikylä 1999, 17–18; Pawson & Tilley 1997, xi–xii; Chelimsky 1997 4–6.) Chelimskyn mukaan (1997, 4–5) 2000-luvulle tultaessa myös globalisaatiokehitys sekä yhteiskunnan eriarvioistuminen ovat tuoneet esiin poliittisia muutoksia, joissa julkisen sektorin rooli on muuttunut ja sen toiminnan arviointitarpeet ovat nostaneet esiin arviointitiedon tuottamisen tärkeyden.

Arviointitietoa kaivataan työelämässä nykyisin entistä enemmän, mutta sen tiedon tuottamisen tavat ovat paikoitellen kehittymättömät. Asioita mitataan vaihtelevasti erilaisin mittarein ja tulostavoittein, mutta niiden todellista käyttöarvoa tiedon tuotannossa ei välttämättä ole puntaroitu riittävästi. Se, millaista, mihin tarkoitukseen ja millä tavoin arviointitietoa kootaan, ohjaa herkästi työn tekemisen tapaa myös käytännön tasolla ja näkyy erilaisissa työtä ohjaavissa käytännöissä esimerkiksi siten, että tuotetaanko organisaatiossa suoritteita vai palvellaanko asiakasta. Työn tai toiminnan tuloksissa mitataan herkästi joko vääriä asioita tai asioita väärin, jonka vuoksi systemaattisen ja tieteellisen arviointitutkimuksen sekä siihen liittyvien menetelmien tuominen lähemmäksi työelämää olisi tärkeää.

2.1. Arviointitieto ja julkishallinnon toiminnan muutos

Tarve julkisen sektorin toteuttaman ja rahoittaman toiminnan arviointitiedon tuottamiselle on viimeisten vuosikymmenten aikana kasvanut. Tähän on vaikuttanut muun muassa julkisen sektorin toiminnan ja hallintatavan muutos, jota on ohjannut uusliberalistinen uusi julkisjohtamisoppi, New Public Management, NPM.

Hallintatavan muutos on ollut moniulotteinen prosessi, joka on saanut alkunsa muun muassa 1960-1970-luvuilla käynnistyneestä modernisaatioprosessista, jossa julkisen sektorin roolia ja toimintaa ryhdyttiin kehittämään ja arvioimaan (Kuusela 2001, 20-22). Managerialistiset ajatukset liittyivät mukaan tähän kehityskulkuun 1980-luvulla Iso-Britanniasta ja Yhdysvalloista, joissa hallintoa ryhdyttiin tehostamaan ja keventämään uuden julkisjohtamisen oppien (NPM) keinoin (Sulkunen 2006, 16-18). Uuden hallintatavan ja julkisjohtamisopin (NPM) mukaista kehitystä on vauhditettu voimakkaasti sekä OECD:n että EU:n toimesta. Näiden tahojen tekemät suositukset ovat vahvasti puoltaneet julkisten menojen karsimisesta sekä markkinamekanismien käyttöönotosta. (Aho & Arnkil 2008, 47; Eräsaari 2006, 94.) Suomessa NPM:n tuomaa uudenlaista tapaa ajatella ja järjestää julkista hallintoa kiihdytti entisestään 1990-luvun lama, joka toi mukanaan entistä suuremman tarpeen julkisen sektorin toiminnan tehostamiselle ja supistamiselle (Aho & Arnkil 2008, 48; Alasuutari & Lampinen 2006, 57; Eräsaari 2006, 88-89; Sjöblom, 2006, 79). Hallintatavan muutos on tarkoittanut toisaalta valtio- ja keskushallintojohtoisen toimintatavan hajauttamista ja purkamista sekä normiohjauksen ja byrokratian vähentämistä, ja toisaalta liikkeenjohdon toimintatapojen, kilpailun, ulkoistamisen ja tulostavuuksisuuden lisääntymistä julkisen sektorin toiminnassa (Sulkunen 2006, 26; Eräsaari 2006, 90; Kuusela 2001, 23-24).

Uuden julkisjohtamisopin mukaisesti julkisen sektorin toimintaa ohjataan toteutettavaksi enenevässä määrin erilaisten markkinaehtoisten mekanismien ja monituottajamallien kautta. Julkisen sektorin toiminta on muuttunut niin sanotusta perinteisestä julkisen sektorin hallitsemisesta ja itse toteuttamasta toiminnasta (government) julkisten toimintojen hallintaan ja toimeenpanoon (governance), jota ohjaavat sekä poliittiset, taloudelliset että markkinaehdoiset lähtökohdat. Näin ollen julkinen sektori on useissa toiminnoissa vain toiminnan järjestäjä ja jokin muu taho, kuten yritykset tai kolmannen sektorin toimijat ovat varsinaisia toiminnan tai palvelun tuottajia. Lisäksi julkisen sektorin oma sisäinen toiminta on muuttunut luonteeltaan markkinaehtoiseen ja liikkeenjohdollisiin toimintatapoihin muun muassa tulostavuuksisuuden ja julkisen sektorin sisäisen palvelujen osto- ja myyntitoiminnan kautta. Projektitoiminta voidaan nähdä yhtenä toimintatapana osana julkisen sektorin uutta hallinta- ja johtamistapaa. (Uusikylä 1999, 18-22; Sjöblom 2006, 72-73.) Projektitoiminnan yleistymisen tavoitteena on ollut muun muassa demokraattisemman, läpinäkyvämmän ja tehokkaamman toiminnan tavoittelu julkisen sektorin toiminnassa (Kankare 2006, 121).

Uuden hallintatavan muutoksen taustalla ovat alun perin olleet uusliberalistisen taloustieteen näkökulmat siitä, että kilpailun kautta saavutetaan asioiden paras ja tehokkain toimintatapa organisaation

toiminnassa. Liberalismin näkökulmasta markkinoiden vapaus toimia ja yksilöiden vapaus valita tuottavat parhaan ja tehokkaimman lopputuloksen. Vapauden mahdollistamisen on ajateltu lisäävän julkisen sektorin toimintaan asiakaslähtöisyyttä, tehokkuutta sekä joustavuutta ja vähentävän byrokratiaa. (Eräsaari 2006, 88-90; Sulkunen 2006, 17-20; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 66-67.) Vapauden vastapainona puolestaan yksilöiden vastuu omasta toiminnastaan ja hyvinvoinnistaan yhteiskunnassa on kasvanut (Sulkunen 2006, 20). Tämä on johtanut osaltaan julkisen sektorin vastuun ja sosiaalipolitiikan universaaliuden kaventumiseen. Näiden näkemysten mukaan useat sosiaaliset ongelmat nähdään siten olevan enemmän yksilöiden, kuin yhteiskunnan ongelmia. (Karjalainen 2011, 7-8.)

Valta- ja vastuusuhteet ovat siten muuttuneet yhteiskunnassa kahdella tavalla; kansalaisten ja yhteiskunnan välillä kasvattaen yksilön vastuuta omista asioistaan huolehtimisen suhteen sekä julkisen sektorin eri yksiköiden välillä niille asetettujen tulosvastuiden suhteen. Yhteiskunnallisella tasolla uusi hallintatapa on käytännössä muuttanut julkisen sektorin sisällä valtion ja kuntien välistä suhdetta vastuun ja vapauden näkökulmista. Muuttuneessa tilanteessa valtion niin sanottu määräysvalta on heikentynyt ja eri osapuolilta, kuten kunnilta ja kansalaisilta odotetaan enemmissä määrin sopimuksellisuutta sekä aktiivisuutta sopimusten toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin. (Sulkunen 2006, 26-27.) Valtasuhteiden muuttuessa kuntalaisista on tullut entistä vahvemmin asiakkaita ja kuluttajia, joilla on vapaus valita heitä parhaiten palvelevia, markkinaehtoisesti tuotettuja toimintatapoja ja palveluita (Alasuutari & Lampinen, 2006, 57; Eräsaari 2006, 93). Eräsaaren mukaan (emt. 92-93) valinnanvapaus ei kuitenkaan ole useissa asiakasryhmissä ongelmatonta, kaikki kuntalaiset eivät kykene tai halua ottaa aktiivista kuluttajan roolia esimerkiksi erilaisten sosiaalipalveluiden hankkimisessa itselleen. Lisäksi valinnanvapauden ja tuottavuuden tavoittelun yhteydessä markkinaehtoinen toimintatapa voi osaltaan muuttaa myös työkäytäntöjä pitkäkestoisten asiakkuusprosessien kannalta ei toivottuun suuntaan, jossa palvelutuotetta pyritään tuottamaan mahdollisimman paljon mahdollisimman edullisesti.

Uusi hallintatapa on muuttanut merkittäväällä tavalla myös julkisten varojen käyttöä ja allokoointia julkisen vallan alaisiin tehtäviin. Aikaisemmin vallinneessa suunnittelutaloudessa valtio osoitti kunnille tehtäviä lainsäädännön nojalla ja rahoitti niitä niin sanotuin korvamerkityin valtionosuuksin. 1990-luvulla toteutetun valtionosuusjärjestelmän muutoksen jälkeen valtionosuudet muuttuivat laskennallisiksi, joiden käytöstä kunnat ovat voineet päättää itsenäisesti lainsäädännöllisissä puitteissa kunnallisdemokratian kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksenteko on toisaalta tullut lähemmäksi kansalaisia ja kunnat voivat päättää erilaisista toiminnoista oman alueensa tarpeita vas-

taavalla tavalla paremmin, mutta toisaalta se tarkoittaa kunnille entistä suurempaa vastuuta erilaisen julkisen sektorin toimialaan kuuluvien velvoitteiden hoitamisessa. Tämä puolestaan edellyttää kuntalaisilta entistä aktiivisempaa osallistumista oman alueensa päätöksentekoon, jotta julkisen sektorin resurssit kohdentuisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja oikeudenmukaisella tavalla. (Alavaikko 2006, 41-48.)

Arviointitiedon tarpeen kasvaminen liittyy viime vuosikymmeninä edellä kuvattuihin yhteiskunnassa meneillään olleisiin poliittisiin, hallinnollisiin ja ideologisiin muutoksiin (Vartiainen 2001, 11; Chelimsky 1997, 5; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 62-63). Arviointitiedon merkitys korostuu julkisen sektorin muuttuneessa toimintatavassa, sillä tietoa eri toimintojen hyödyllisyydestä, tuloksellisuudesta, kustannuksista sekä kustannusvaikutuksista tarvitaan enenevässä määrin päätöksenteon tueksi sekä julkisen hallinnon tilivelvollisuuden todentamiseksi. Arviointi on noussut yhdeksi hyvin keskeiseksi työkaluksi erilaisia poliittisia ohjelmia suunniteltaessa ja toteutettaessa sekä erilaisia strategisia linjauksia laadittaessa ja seurattaessa (Vartiainen 2001, 24-28; Uusikylä 1999, 18-19). Lisäksi Chelimsky (1997, 5-6) esittää, että arviointitiedolla on merkitystä hallintatavan reformien toteuttamisen ja tilivelvollisuuden todentamisen lisäksi myös yhteiskunnallisen tietoisuuden kasvatamisessa sekä oppimisen edistämisessä. Näitä tietoja tarvitaan muun muassa tulevaisuudessa uusiin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi. Uusikylän (1999, 19) mukaan arviointitiedon kokoaminen erityisesti EU-projekteissa on ja on ollut varsin tavallinen tapa osoittaa toteutetun toiminnan tuloksia ja todentaa tilivelvollisuutta.

2.2. Realistinen arviointitutkimus työllisyysprojektien tarkastelun välineenä

Työllisyysprojektin toiminta ja tuloksellisuus sekä niiden rahoitus kytkeytyvät vahvasti niiden aikaan saamien tulosten ja vaikutusten mittaamiseen. Työllisyysprojektien näkökulmasta tulosten ja vaikutusten mittaaminen on paikoitellen ollut melko yksipuolista eikä ole antanut todellista kuvaa siitä, mitä projekteissa tosiasiallisesti työttömien henkilöiden kanssa tai heidän työllistymisensä tukemiseksi rakenteellisella tasolla on tehty ja saavutettu. Tällaiset inhimillisellä tasolla saavutetut tulokset ja niiden mahdollisesti pidemmällä aikavälillä aikaan saamat vaikutukset jäävät usein perinteisempien projektien tuloksellisuutta mittaavien menetelmien varjoon.

Haasteet yhteiskuntaan ja ihmisten sosiaaliseen toimintaan kohdistuvassa positivismin nojaavassa mittaamisessa sekä erilaisten luotettavien empiiristen koeasetelmien luomisen vaikeus ovat nostaneet esiin tarpeita kehittää monisyisiä ilmiöitä paremmin kuvaavia tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Yhtenä tällaisena suuntauksena voidaan pitää realistista arviointia, joka on noussut 2000-luvulle tultaessa yhdeksi merkittäväksi arvioinnin suuntaukseksi ja toteutustavaksi. (Anttila 2007, 67–68; Rostila 2001, 36–38; Pawson ja Tilley 1997 4–6; 42)

Realistisen arviointitutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa erilaisiin yhteiskunnallisiin seikkoihin ja ilmiöihin liittyen siitä, mikä erilaisissa interventioissa tai ohjelmissa toimii sekä miten ja missä kontekstissa ne toimivat. Realistisessa arviointitutkimuksessa keskeistä on tapahtumien mekanismien, olosuhteiden sekä erilaisten säännönmukaisuuksien hahmottaminen ja tunnistaminen. (Lindqvist 2005, 13–15; Korteniemi 2005, 21; Kazi 2003, 14–15; Kuusela 2001, 12–13; Rajavaara 2001, 59–60; Rostila 2001, 37–38; Pawson & Tilley 1997, xv, 56.)

Realistisen arviointitutkimuksen tavoitteena käytännössä on useimmiten erilaisten toimintamallien, politiikkaohjelmien tai interventoiden tutkiminen ja kehittäminen. Realistisen arviointitutkimuksen lähtökohtana on, että ymmärtämällä ja dokumentoimalla historiaa ja toimintakontekstia, voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, millaisella toiminnalla on mahdollista saada toivottuja vaikutuksia aikaiseksi. (Lindqvist 2005, 13–15; Korteniemi 2005, 21; Rajavaara 2001, 59–60; Rostila 2001, 35–37.)

Realistinen arviointitutkimus juontaa juurensa realismiin, jossa tieto ja todellisuus nähdään olevan olemassa huolimatta siitä, kuinka tietoisia siitä olemme ja siitä, että todellisuutta ei voida määritellä mitenkään absoluuttisen tarkasti. Realismin mukaan tieto on luonteeltaan sosiaalisesti, historiallisesti ja käsitteellisesti muodostuvaa. Realismin mukaan todellisuus on koostunut erilaisista kerrostumista, joiden rakenteet ja mekanismit vaikuttavat toinen toisiinsa. Realismissa sosiaalinen maailma nähdään avoimena ja muuttuvana järjestelmänä. (Anttila 2007, 66–67; Korteniemi 2005, Kazi 2003, 13–15; 19–23; Kuusela 2001, 12–13.) Kuuselan (2001) mukaan juuri realistisen näkemyksen allekirjoittamassa avoimessa järjestelmässä toimijoilla on mahdollisuus vaikuttaa sen toimintaan ja muuttaa sitä haluttuun tai tarkoituksenmukaiseksi nähtyyn suuntaan (emt. 15).

Realismi pitää tietoa myös konteksti- ja kulttuurisidonnaisena asiana; se mikä jonakin ajankohtana jossakin kulttuurissa nähdään todellisena, voi toisena ajankohtana toisessa kulttuurissa olla epätodellista. Realismi tunnustaa asioiden olevan totta ja todellisia niiden omassa kontekstissaan, mikäli

asia tai interventio toimii eikä sitä ole toisaalta voitu osoittaa vääräksi tai toimimattomaksi. (Anttila 2007, 66–67; Kortenieniemi 2005, 19–23). Pawsonin ja Tilley'n (1997) mukaan realismin kautta tarkasteltuna erilaiset ohjelmat tai interventiot toimivat, jos ne toteuttavat asianmukaisia ideoita tai mahdollisuuksia sosiaalisesti ja kulttuurillisesti sopivassa kontekstissa. Toisin sanoen, jokin tietty interventio tai toimenpide käynnistää ja saa aikaan toivotun reaktion vain tietyissä olosuhteissa. (emt. 57).

Realistinen arviointitutkimus on eräänlaista teorian ja käytännön vuoropuhelua, jonka kautta pyritään löytämään erilaisten toistuvien säännönmukaisuuksien kautta yleistettävissä olevia lainalaisuuksia toimenpiteiden ja ohjelmien toimivuudesta niiden omassa toimintaympäristössään. Tätä tietoa voidaan realistisessa arviointitutkimuksessa muodostaa tutkimuksen aiheesta ja käyttötarkoituksesta riippuen joko teorialähtöisesti tai aineistolähtöisesti päätelemällä. (Anttila 2007, 61–62; Rostila 2001, 38–39, 50–51.) Anttilan (2005) mukaan realistisen arviointitutkimukseen liittyvä päättely toteutuu yleisimmin abduktiivisesti, jossa hyödynnetään sekä käytännöstä että teoriasta lähtöisin olevia tietoja. Näitä arviointitutkimuksen taustalla olevia tietoja yhdistämällä pyritään tutkittavasta ilmiöstä luomaan ennakko-oletukset tai ohjelmateoria, joita vasten ohjelman tai intervention toimivuutta voidaan testata ja tarkastella. (Emt. 62–63, 69–70.)

Ohjelmateorialla tarkoitetaan erilaisia perusteltuja käsityksiä siitä, miten ja miksi jokin ohjelma tai interventio toimii. Ohjelmateoria koostuu usein erilaisista arviointikohteen taustalla olevista selityksistä ja uskomuksista siihen, mikä ohjelmassa tai interventiossa saa aikaan suunnitellun tai halutun vaikutuksen. Ohjelmateoriassa voi olla myös useampia vaihtoehtoisia selityksiä asioiden yhteyksistä toisiinsa. (Dahler-Larsen 2005, 24–30.)

Realistinen arviointi painottaa sitä, että erilaisia *mekanismeja* selittämällä voidaan saada esiin uutta tieteellistä tietoa tutkittavasta kohteesta. Mekanismit ovat sellaisia tekijöitä, joiden avulla tai joiden kautta jokin interventio, toimenpide tai ohjelma käynnistää reaktion kohti tiettyjä vaikutuksia. Mekanismien avulla pyritään selittämään sitä, mitä ovat ne seikat, jotka saavat aikaan muutosta. (Pawson & Tilley 1997, 55–56, 65–66.) Mekanismit voivat olla joko sellaisia, jotka edesauttavat intervention tai ohjelman taustalla olevien tavoitteiden toteutumista, käynnistämällä myönteisen reaktion halutun vaikutuksen saavuttamiseksi. Toisaalta mekanismit voivat olla myös sellaisia, jotka vaikuttavat estävästi haluttujen vaikutusten saavuttamiseen. (Rostila 2001, 37; Pawson & Tilley 1997, 70.)

Mekanismit voivat olla myös niin sanottuja muutosta luovia, toimintaa ennakoivia (generatiivisia) mekanismeja. Nämä muutosta luovat mekanismit mahdollistavat muutoksen käynnistymisen haluttuun suuntaan, toimien potentiaalisina muutosprosessien käynnistäjinä. Muutosta luovat mekanismit ennakoivat tulevaa, mutta eivät määritä varmuudella sitä, mitä niiden toimesta tulee tapahtumaan. Muutosta luova mekanismi voi käynnistyä erilaisten interventioden aktivoimana tai vastaavasti mekanismit voivat aktivoida erilaisia interventioita. (Blom & Moren 2011, 61–63, 66.)

Mekanismien lisäksi Pawson ja Tilley (1997) ovat määritelleet realistisessa arvioinnissa toiseksi keskeiseksi ulottuvuudeksi *kontekstin*, jolla tarkoitetaan olosuhdetekijöitä, jotka vaikuttavat intervention tai ohjelman toteutumiseen. Kontekstilla tarkoitetaan muun muassa erilaisia yhteiskunnallisia, kulttuurisia, historiallisia ja sosiaalisia tekijöitä, joiden olemassaolo vaikuttaa ohjelman tai intervention toteutumiseen. Realismin mukaan erilaiset interventioden tai ohjelmien vaikutukset eivät synny tai toteudu ainoastaan mekanismien kautta, vaan mekanismien käynnistymiseksi tarvitaan myös sille sopivat olosuhteet. Realistinen arviointitutkimus tarkastelee toimintaa aina siis sitä ympäröivässä todellisuudessa ja huomioi olosuhteiden vaikutukset osana toiminnan toteutumista tai toteutumatta jäämistä (emt. 69–71; Rostila 2001, 37–38; Rajavaara 2001, 60–61.)

Realistisen arviointitutkimuksen luotettavuutta ja siitä syntyvän tiedon yleistettävyyttä on kritisoitu muun muassa juuri sen kontekstisidonnaisuuden vuoksi. Lisäksi toimintaympäristöjen jäsentäminen ja määrittelemine voi olla toisinaan vaikeaa, sillä yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja ongelmiin sekä yksilöiden valintaan vaikuttavan niin monet eri seikat. (Rajavaara 2001, 62; Rostila 2001, 38.) Rostilan (2001) mukaan erilaisten mekanismien tunnistaminen ja selittäminen voi myös olla loputon joukko erilaisia näkökulmia asiaan, josta on aina löydettävissä uusia selityksiä ja määrittelyjä mekanismeille. Tällöin on kuitenkin nojattava realismin painottamaan tiedon järkipäisyyden tavoitteeseen ja pyrittävä tuottamaan arviointitietoa sillä tasolla kuin se on tiedon käyttötarkoitukseen nähden tarkoituksenmukaista (emt. 38–39).

Rajavaaran (2001) mukaan realistinen arviointi on hyvä työkalu etenkin erilaisia toimenpideohjelmaa tai interventioita suunniteltaessa tehtävänä etukäteis- tai kehittämisarviointina. Ennalta hyvin selvitettyt olosuhteet ja mekanismit auttavat suunniteltavien ja kehittämisen kohteena olevien interventioden ja ohjelmien toteutuksessa siten, että niistä on mahdollisuus suurella todennäköisyydellä saada aikaiseksi haluttuja, positiivisia vaikutuksia yksilöihin tai yhteiskuntaan. Lisäksi realistisen arvioinnin etuna voidaan pitää sitä, että siinä tutkitaan ensisijaisesti interventioden tai ohjelmien taustalla olevia teorioita, ei niinkään yksittäisen hankkeen tai projektin toimintaa ja tuloksia. Tulok-

set ja havainnot ovat tällöin paremmin yleistettävissä, vaikka kontekstitekijät tutkimustuloksia tulkittaessa tai hyödynnetessä tuleekin edelleen ottaa huomioon. (Emt., 60.)

Realistista arviointitutkimusta voidaan pitää sen kokonaisvaltaisen sekä selityksiä etsivän luonteen vuoksi hyödyllisen' ja perusteltuna tarkastelutapana työllisyysprojektien arvioinnissa. Realistisen arviointitutkimuksen keinoin on mahdollista päästä lähelle työllisyysprojektien toimintaa sekä niiden sisältöä, saaden monipuolista, laadullista tietoa niiden toiminnasta.

3. OHJELMA- JA PROJEKTITOIMINTA

Julkisen sektorin uuden hallintatavan myötä erilaisia yhteiskunnallisia toimintoja toteutetaan yhä useammin ohjelmatyön ja projektitoiminnan kautta (Alasoini 2007, 35; Sulkunen 2006, 17–19; Sjöblöm 2006, 72–73). Virtasen (2009, 28–30) mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto ja Kajamaan ym. (2008, 61) mukaan työelämän kehittäminen ovat olleet merkittäviä ohjelma- ja projektityön toteuttamisen ja kehittämisen kenttiä.

Suomen Projekti-instituutin määritelmän mukaan *”Ohjelma on useasta projektista ja mahdollisista muista tehtävistä muodostuva kokonaisuus, jota johdetaan koordinoitusti ja jonka avulla tavoitellaan laajaa strategista päämäärää. Ohjelman kesto on tyypillisesti joitakin vuosia. Yksittäiseen projektiin verrattuna ohjelman johtamisessa korostuvat kokonaisuuden hallinta, sidosryhmien hallinta, muutosjohtaminen ja liiketoimintahyötyjen hallinta.”* (Suomen Projekti-instituutin internetsivut 2015)

Projektien puolestaan voidaan määritellä olevan ajallisesti ja tavoitteellisesti rajattuja kokonaisuuksia jonkin tietyn asian tai ongelman ratkaisemiseksi tai toiminnan kehittämiseksi. Projekteille on useimmiten tyypillisesti luotu väliaikainen organisaatio sekä määritelty sen tavoitteiden asettamiseksi tietyt resurssit. (Virtanen 2009, 42–43; Vartiainen 2001, 11–12; Lehtonen ym. 2006, 19.)

Suomen Projekti-instituutti määrittelee projektin olevan *”kertaluonteinen työ, joka tehdään ainutkertaisen tuotteen, palvelun tai tuloksen aikaansaamiseksi. Sen onnistumisesta vastaa projektiin erikseen nimetty omistaja ja ohjausryhmä ja sen toteutusta johtaa projektipäällikkö. Projektipäälliköllä on projektille nimetyt resurssit toteutusta varten. Projektilla on etukäteen määritellyt hyötytavoitteet, lopputulostavoitteet sekä aika- ja kustannustavoite.”* (Suomen Projekti-instituutin internetsivut 2015.)

Vartiainen (2001, 12) kuvaa projektien ja ohjelmien välistä suhdetta siten, että ohjelmat ovat laajoja yhteiskunnallisia sopimuksia, joiden laatimisessa korostuu poliittinen päätöksentekoprosessi. Projektit puolestaan ovat näiden konkreettisia ilmentymiä, joissa ohjelmien määrittelemiä tavoitteita toimeenpannaan.

Virtasen (2009) mukaan yhteiskunnallisiin muutoksiin liittyvän projektitoiminnan voidaan nähdä kehittyneen erityisesti 1980-luvulta lähtien erilaisten sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis- ja

uudistustarpeiden vauhdittamana. Projektimuotoinen toiminta on kuitenkin ollut sitä ennen jo pidempään käytössä muun muassa tuotantotalouden, tekniikan ja rakentamisen aloilla. Projektimuotoisen kehittäminen yleistyi sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla ”räjähdysmäisesti” Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin vuonna 1995. Mukaan projektimaailmaan ja kehittämisen kohteeksi liittyi tuolloin vahvasti myös työllisyyden edistäminen. (Emt. 28-32.)

Pohjolan (2001) mukaan Suomessa on eletty 2000-luvulta alkaen eräänlaista projektitoiminnan kulta-aikaa. Projektit ovat ottaneet paikkansa yhteiskunnassa erilaisiin muutostarpeisiin vastaajina, uusien ratkaisujen ja toimintamallien kehittäjinä, byrokraattisten toimintatapojen purkajina sekä toiminnan taloudellisuuden turvaajina (emt. 53). Julkisen sektorin toteuttamaa projektitoimintaa voidaan pitää myös eräänlaisena tietoyhteiskuntaan liittyvänä yhteiskunnallisena ohjauskeinona, joiden avulla pyritään hallitsemaan ja reagoimaan toimintaympäristössä jatkuvasti tapahtuviin muutoksiin (Alasoini 2007, 35–36). Virtasen (2009, 33–35) mukaan projektit ja ohjelmatyö ovatkin 2000-luvulla tulleet julkisen sektorin ja työelämän kehittämisessä erilaisissa organisaatio- ja rakennemuutoksissa useimmiten käytetyiksi välineiksi.

Erilaisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin tai toimintojen kehittämiseen laadittuja ohjelmia hallitaan ohjelmajohtamisen kautta. Ohjelmajohtamisella tarkoitetaan projektien kautta toteutettavaa hallinnollista ohjausta ja kehittämistyötä yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseksi tai tehostamiseksi. Projektitoiminta on osa ohjelmajohtamista, jossa ohjelmat toimivat projektien viitekehyksenä ja määrittävät ylätasoon tavoitteet käytännön toiminnan tasolla toteutettaville projekteille. Eri ohjelmista myönnettävillä projektirahoituksilla ohjataan sitä, mitä toimintoja halutaan valtakunnallisesti tai esimerkiksi EU:n laajuisesti toteuttaa ja resursoida. (Sjöblom 2006, 76–78.)

Ohjelmajohtamisen näkökulmasta projektitoiminnalla on myös muita yhteiskunnallisia ulottuvuuksia, kuin yksittäisten, projektikohtaisten tavoitteiden saavuttaminen mahdollisimman joustavalla ja tehokkaalla tavalla. Sjöblomin mukaan (emt. 75–80) projektit voivat toimia keskushallinnon hallintajärjestelmien vahvistajina, resurssiriippuvuuksien hallintamekanismeina, ylikansallisen ohjelmapolitiikan vahvistajina sekä hallinnollisina välittäjinä.

Projektien toiminta voidaan nähdä keskushallinnon hallintajärjestelmien vahvistajana, kun useat projekteja rahoittavat ohjelmat ovat poikkihallinnollisia, jolloin projektien tehtävänä on osaltaan uusien horisontaalisten toimintatapojen ja toimintamallien luominen eri hallinnonalojen välille ja niiden yhteistyönä toteutettuna. Erilaisten yhteistyöhankkeiden kautta toteutettavien kehittämisto-

mien myötä eri hallinnonaloja koskevaan toimivaltaan ei tällöin ole tarvetta tehdä muutoksia ja ohjelmien kautta tapahtuvaan johtamiseen saadaan kytkettyä mukaan vahva poliittinen ohjaus. Ohjelmajohtamisen kautta useiden eri hallinnonalojen yhteistyönä toteuttamien kehittämistoimien valta- ja vastuusuhteet usein myös hämärtyvät, jolloin keskushallinnon eli Suomessa eri ministeriöiden toteuttaman suunnittelun ja koordinoinnin tarve kasvaa. Ohjelma- ja projektitoiminnan kautta tavoitellaan silloin myös keskushallinnon legitimiteetin kasvua. (Sjöblom 2006, 76–79.) Lisäksi asian- tuntijavoittoisesti toteutettavalla ohjelmajohtamisella voidaan toisinaan lisätä virkamiesvaltaa ja korvata demokratiaa (Paakkunainen 2006, 161).

Sjöblomin mukaan (2006, 80–81) projektit voivat toimia myös ylikansallisen, esimerkiksi EU-tasoisien ohjelmapolitiikan vahvistajina. Projekteissa toteutetaan erilaisten ohjelmien kautta EU:n suuntaviivojen mukaista kehittämistoimintaa ja sitoutetaan siihen samalla merkittävästi paikallisia resursseja ja toimijoita. Lisäksi projektit voivat toimia hallinnollisina välittäjinä ja eri päätöksentekotasoja yhdistävinä toimijoina, jolloin projektien tehtävänä on esimerkiksi tukea jonkin ylikansallisen lainsäädännön implementointia kansalliselle tasolle.

Uusi julkisjohtamisen hallintatapa haastaa toimijat kehittämään palveluita ja toimintaa entistä käyttäjälähtöisempään ja alhaalta ylöspäin rakentuvaan toimintatapaan, jossa yhteiskunnan jäsenet ja paikallisyhteisöt osallistuvat yhteisten asioiden hoitamiseen ja kehittämiseen. (Paakkunainen 2006, 162–163.) Projektien toimintaa mahdollistavat ja ohjaavat kansalliset ja kansainväliset ohjelmat vaikuttavat siten kaksisuuntaisesti alueelliseen kehittämistyöhön ja paikallisiin strategioihin ja ohjelmiin. Toisaalta ohjelmat esimerkiksi työllisyyden edistämisessä sanelevat, millaista työllisyyspolitiikka niissä tulee harjoittaa, ja toisaalta ohjelmat rakentuvat paikallisten tarpeiden, linjausten, kokemusten ja toimijoiden mukaisesti. Näin pyritään luomaan oppiva organisaatio, jossa tietoa esimerkiksi työllisyyden edistämisen tarpeista tai siihen löydettyistä hyvistä käytännöistä välittyy sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. (Alavaikko 2006, 55; Kankare 2006, 124–126.)

Projektitoiminta voidaan siis nähdä nyky-yhteiskunnassa laajana ja yleisenä julkisen sektorin tapana toimia. Julkisen sektorin hallinta- ja johtamistavan muutoksen myötä yhteiskunnallisia toimia, kuten muun muassa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa, johdetaan lainsäädännön lisäksi erilaisten ohjelmien ja strategioiden sekä niissä asetettujen tavoitteiden eli yhteisesti asetettujen poliittisten tahtotilojen kautta. Näiden tahtotilojen saavuttamiseksi toimijoita rohkaistaan projektien ja niille myönnettävien rahoitusten kautta kehittämään uusia keinoja ja tapoja, joilla haluttuun tahtotilaan päästäisiin mahdollisimman tehokkaasti. (Alavaikko 2006, 48–49; Sjöblom 2006, 73–75.)

Virtasen (2009) mukaan projektien toiminta tulisi nähdä laajasti toiminnan organisoitumisen muotona, joiden kautta tehtävä työ on hyvin moninaista, mutta toisinaan myös kompleksista. Kompleksisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että projekteja toteutetaan usein ”hallitussa kaaoksessa”, jossa haetaan tietoisessa ristipaineessa ratkaisuja tai uusia oivalluksia kehitettävänä olevaan asiaan. Toimintaympäristöjen muuttuessa projektit voivat toimia näin ketterinä apuvälineinä organisaation strategisten päämäärien tavoittelussa ja sen toiminnan uusiutumisessa. (Emt. 16–19.) Projekteja pidetäänkin usein juuri kehittämiseen tähtäävinä ja uutta luovina ketterinä organisaatioina, joiden kautta erilaisia muutoksia on mahdollista suunnitella, toteuttaa ja levittää laajempaan käyttöön organisaatiossa tai koko yhteiskunnan tasolla (emt. 35).

Projektit voivat toimia organisaatioissaan myös niin sanottuina toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten puskurina tai ikkunana asiakaskunnan tai eri sidosryhmien maailmaan. Tämä tarkoittaa sitä, että toimintaympäristön muuttuessa projektien toiminta voidaan valjastaa joustavasti uusien toimintamallien kehittämiseen organisaation perustehtävää vaarantamatta ja organisaatiot voivat omalla toiminnallaan kyetä keräämään organisaation kehittämisen kannalta keskeistä informaatiolta niin sanotuilta kenttätoimijoilta. Ketterän ja joustavan toiminnan projektien toiminnassa mahdollistaa muun muassa se, että projektit toimivat usein hieman erillään organisaationsa perustehtävästä ja niillä on usein käytössään erilliset resurssit. (Jalava & Virtanen, 1998, 90–93.)

Projektitoiminnan rahoituksessa Alasuutarin ja Lampisen (2006) mukaan näyttäytyy uusliberalistisen ajattelun mukaan kilpailu sekä tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelu, kun projektit asetetaan kilpailemaan keskenään rahoituksesta ja vain parhaat ideat saavat rahoituksen heikompien esitysten karsiutuessa pois. Tehokkuutta ja tuloksellisuutta projektien kautta tehtävässä toiminnassa haetaan myös projektiorganisaatioiden tilapäisyydestä ja joustavuudesta. Projektiorganisaatiot on helppo purkaa, kun ne ovat saavuttaneet niille annetut tehtävänsä. (Emt., 69–70.)

Projektirahoituksen tarkoituksena on, että sillä rahoitetaan aina toiminnan kehittämistä, ei julkisen sektorin tai yritysten perustoimintaa, kuten esimerkiksi kuntien lakisääteisiä tehtäviä tai yrityksille kuuluvien työnantajavelvollisuuksien hoitamista (Alavaikko 2006, 49–51; Sjöblom 2006, 73–75.) Projektien suunnittelua, toteutusta ja toimintaa ohjaavat kuitenkin valitettavan usein myös puutteelliset resurssit. Projekteilla pyritään toisinaan korvaamaan jotakin puutteellista tai aliresursoitua toimintaa, joka voidaan julkisella sektorilla nähdä kertovan julkisen vallan vastuuttomuudesta hoitaa ja resursoida sille asetettuja tehtäviä. Ohjelmajohtaminen asettaa tällöin toimijat riippuvaiseksi erilai-

sesta projektirahoituksesta ja resurssiriippuvuus voidaan nähdä myös eräänlaisena julkisen vallan hallintamekanismina. (Sjöblom 2006, 79.)

Projektirahoituksen saaminen edellyttää, että projekti toteuttaa kyseessä olevan rahoittavan viranomaisen asettamaa strategiaa tai ohjelmaa ja sille esitettyjä tavoitteita. Projektien kautta siten mahdollistetaan tai ikään kuin ”tilataan” strategiassa tai ohjelmassa esiin nostetun tavoitteen tai toimenpiteen toteutukseen liittyvää toimintaa tai kehittämistyötä. (Sjöblom 2006, 75–76.) Projektirahoituksella vahvistetaan siten rahoittavan viranomaisen intresseistä nousevien tavoitteiden toteuttamista ja käytäntöön viemistä (Eräsaari 2006, 98).

Projektit eivät voi toimia omina erillisinä organisaatioina, vaan niiden toiminnan tulee aina liittyä laajempiin emo-organisaation tai ympäröivän yhteiskunnan asettamiin tavoitteisiin. Toisaalta projekteja suunniteltaessa ja niille rahoitusta haettaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että projekti ei voi tyytyä pelkästään toistamaan rahoittajan projekteille asettamia tavoitteita ja ohjelmaa, vaan projekteissa olisi aidosti myös luotava jotakin uutta tästä aihepiiristä. (Jalava & Virtanen 1998, 121.)

Projektitoiminta voidaan nähdä vakiintuneena toimintatapana erilaisten organisaatioiden toiminnassa ja kehittämisessä sekä yhteiskunnallisten asioiden hoitamisessa. Projektien toiminnassa sekä niiden suorite- tai tulosperusteisessa mittaamisessa ja arvioinnissa näyttäytyvät edelleen niiden tuotantotaloudellisesta toiminnasta lähtöisin olevat juuret sekä yhteiskunnan markkinaehtoistuminen. Toisaalta projektien toiminnassa näyttäytyy myös niiden muu yhteiskunnallinen tehtävä esimerkiksi hallinnon välittäjänä tai muutoksen purskurina toimimisessa. Julkiseen keskusteluun olisikin hyvä tuoda enemmän tietoa näistä projektien tehtävistä politiikan ja hallinnon välineinä toimimisesta sekä niiden toimintamahdollisuuksista palvella organisaatioita. Lisäksi näiden tehtävien mittaamisen ja arvioinnin olisi hyvä kehittyä projektitoiminnan monimuotoisuuden kehittymisen rinnalla.

3.1. Projektitoiminnan rahoitus

Projektitoimintaa rahoitetaan muun muassa Euroopan Unionin rakennerahasto-ohjelmien kautta, joita ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR). Lisäksi EU-projektirahoitusta on mahdollista saada myös erilaisten suorien Euroopan Komission kehittämisohjelmien kautta (Alavaikko 2006, 51). Tämän lisäksi Suomessa eri ministeriöillä on omia kansallisia

ohjelmia sekä niille varattua projektirahoitusta ja paikallisilla toimijoilla, kuten maakuntien liitoilla ja kunnilla on omia resurssejaan käytettäväksi paikalliseen ohjelma- ja projektityöhön.

Euroopan Unionin suuntaviivojen mukaisesti projektitoimintaa rahoittamalla pyritään vauhdittamaan sekä työvoiman kysyntää että tarjontaa. Euroopan Unioni myöntää rakennerahastojen eli Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), kautta erilaisiin ohjelmiin rahoitusta, joilla pyritään muun muassa parantamaan kilpailukykyä, kansainvälistymistä, työllisyyttä ja hyvinvointia. (Rakennerahasto-ohjelman 2007–2013 internetsivut; rakennerahasto-ohjelman 2014–2020 internetsivut.) EU:n rakennerahastojen mahdollistama projektirahoitus on kuitenkin enimmäkseen nojannut aktiivisen työllisyyspolitiikan suuntaviivojen mukaisesti työvoiman tarjontaa tukeviin ohjelmiin ja tavoitteisiin (Koistinen 2014, 371).

Kansallisella tasolla työllisyyden edistämisen suuntaviivoista päätetään muun muassa kulloinkin voimassa olevan hallitusohjelman ja siihen liittyvien esimerkiksi rakennepoliittisten ohjelmien puitteissa. Suomen hallitus on päättänyt pääministeri Kataisen aloittamana (2013) ja pääministeri Stubbin jatkamana (2014) rakennepoliittisesta ohjelmasta, jonka päätavoitteena on talouskasvu ja julkisen sektorin kestävyysvajeen pienentäminen. (Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta, 2014, 5.)

Projektitoimintaa rahoittavina ja valvovina viranomaisina toimivat Suomessa eri ministeriöt suoraan sekä niiden toimialaan, kuuluvat tutkimus- ja kehittämisorganisaatiot kuten esimerkiksi entinen Sosiaali- ja terveysministeriön alainen raha-automaattiyhdistys (RAY), joka toimii nykyisin sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen nimellä (STEA), Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen kuuluvat Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) sekä kahdeksan eri ministeriön hallinnonalan tehtäviä hoitavat Aluehallintovirastot (AVI:t). (Alavaikko 2006, 51; Suomen Aluehallintovirastojen internetsivut 2015; Suomen Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten internetsivut 2015.)

Työllisyyttä edistävässä projektitoiminnassa keskeisimpiä rahoituslähteitä ovat Euroopan sosiaalirahaston (ESR) eri toimintalinjat sekä työllisyyspoliittinen avustus, joiden molempien käytännön operatiivisesta rahoitustoiminnasta ovat tutkimusajankohtana vastanneet ELY-keskukset.

Euroopan sosiaalirahaston tavoitteena on tukea työllisyyttä mahdollistamalla ja tukemalla jäsenvaltioidensa projektitoiminnan kautta toteuttamia toimenpiteitä heikossa työmarkkina-asemassa olevil-

le kansalaisilleen. ESR-rahoitus on Euroopan tasolla konkreettinen resurssi EU:n työllisyysstrategian toimeenpanemiseksi. ESR:n tuella voidaan toteuttaa esimerkiksi työelämälähtöistä koulutusta ja kehittämistä, yrittäjyyttä, uusia työn tekemisen muotoja, ikääntyvän työvoiman työssä pysymistä, nuorten, vajaakuntoisten ja naisten työllistymistä, oppisopimuskoulutusta, paikallista kumppanuutta sekä uudenlaisten yhteistyömuotojen kehittämistä viranomaisten, oppilaitosten, kolmannen sektorin sekä yritysten välille. Lisäksi useissa hankkeissa toteutetaan monia edellä mainittuja toimenpiteitä tai niiden yhdistelmiä yhtäaikaaisesti. (Kankare 2006, 124–125, 130–131).

Työllisyyspoliittinen avustus on puolestaan kansallinen tukimuoto, jolla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistämistä sekä niin sanottujen välityömarkkinoiden toimintaa (Suomen Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten internetsivut 2015). Välityömarkkinoilla tarkoitetaan Filatovin (2013) mukaan sellaisia työmarkkinoita, jotka toimivat vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille siirtymisen mahdollisuutena avoimille työmarkkinoille. Välityömarkkinoilla toimijat ovat muun muassa kolmannen sektorin toimijoita, oppilaitoksia, säätiöitä, sosiaalisia yrityksiä ja kuntia (emt. 8–9). Työllisyyspoliittinen avustus kohdentuu erilaisten käytännön työelämämahdollisuuksien ja niihin liittyvän tuen ja koulutuksen tarjoamiseen välityömarkkinoilla. Työllisyyspoliittisen avustuksen turvin voidaan tukea myös erilaisten toimintamallien kehittämistä, mutta tällä rahoituksella toteutettua toimintaa tulee ensisijaisesti kohdentaa välittömästi työttömille tarkoitettuun konkreettiseen työllistämistoimintaan. (Suomen Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskusten internetsivut 2015).

Työllisyysprojektien rahoituskanavat mahdollistavat monipuolisesti työllisyyden edistämiseen liittyvää toimintaa ja tarjoavat siten mahdollisuuden resursoida palvelutarjontaa työttömien kohderyhmälle julkisia peruspalveluita laajemmalla tasolla. Työllisyysprojektien rahoitusten taustalla vaikuttavat kunkin toimijan tausta-oletukset ja ohjelmateoriat sekä poliittinen valinta siitä, miten työllisyyttä halutaan projektien toimesta hoidettavan ja mihin kohderyhmiin toimenpiteitä halutaan kohdennettavan. Erilaisten rahoituskanavien tunteminen projektitoiminnassa on tärkeää, jotta projektin toteuttajan näkemykset sen toiminnasta, kohderyhmästä ja toimintatavoista sopivat rahoittavan tahon näkemyksiin siten, että projektit ensinnäkin onnistuvat saamaan rahoituksen toiminnalleen ja toiseksi, että ne pystyvät täyttämään rahoittajan projekteille kohdistamat vaatimukset projektin tuloksellisesta toteuttamisesta.

3.2. Projektimuotoinen kehittäminen Oulun kaupungissa

Projektimuotoinen kehittämistyö on Oulun kaupungissa organisoitu toteutettavaksi vuodesta 2014 alkaen kehittämissalkkujen kautta. Lehtosen (2006) mukaan kehittämis- tai projektisalkulla tarkoitetaan useamman projektin kokonaisuutta, joiden keskeisenä tehtävänä on edesauttaa organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamista systemaattisen ja hallitun projektien johtamisen ja organisoimisen keinoin (emt. 12–14). Kehittämissalkkutyön myötä Oulun kaupunki on organisoinut omaa toimintaansa ohjelmajohtamisen kautta ja pyrkinyt tällä tavoin toisaalta tehostamaan kaupungin kannalta keskeisten tavoitteiden saavuttamista sekä organisoimaan suurehkon projektivolyymin selkeämmin hallinnoitavaksi ja johdettavaksi, kunnan perustoimintaa palvelevaksi toiminnaksi (Oulun kaupungin kehittämissalkut).

Kehittämissalkut ovat Oulussa osa kaupunkistrategian linjauksista johdettuja toteuttamis- ja toimenpideohjelmia. Kehittämissalkuissa toteutetaan projekteja, joissa hyödynnetään ulkopuolisia rahoituslähteitä EU:n rakennerahastojen ohjelmakaudella 2014–2020. Kehittämissalkkuja on yhteensä viisi kappaletta ja ne ovat: Elävä ja monimuotoinen kaupunkikulttuuri, Kuntalaisen elämänhallinta- ja hyvinvointi, Ympäristö-, ilmasto- sekä kestävä kehitys, Digitaalinen agenda sekä Työllä hyvinvointia -kehittämissalkku. Kehittämissalkkujen toiminnan ja toimeenpanon tarkoitus on toteuttaa projekteja suunnitelmallisesti ja tehokkaasti siten, että niiden mukainen projektityöskentely tukee Oulun kaupungin strategisia tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla. Kehittämissalkkutyön tavoitteeksi on myös asetettu kehittämistoiminnan laadun parantaminen sekä kehittämiseen käytettävien resurssien riittävyyden turvaaminen. (Oulun kaupungin kehittämissalkut)

3.3. Projektien arviointi

Projektien arviointikäytäntöjä on lukuisia ja kutakin projektia tai projektikokonaisuutta arvioitaessa, on arviointitutkimuksen menetelmäviidakosta löydettävä kyseistä tarkoitusta parhaiten palveleva vaihtoehto. Kuten tässä työssä aikaisemmin arviointia käsittelevässä luvussa 2. on tarkemmin kuvattu, arviointiedon tarve ja sen käyttötarkoitus määrittelevät sen, mitä arviointisuuntausta ja millaista arvioinnin toteutustapaa kunkin arviointikohteen kohdalla olisi hyvä käyttää. Arviointisuuntauksen ja menetelmien valintaan vaikuttaa muun muassa kenelle arviointitietoa tuotetaan, millaista

tietoa tutkittavasta kohteesta tarvitaan, miten arviointitietoa tullaan hyödyntämään. (Anttila 2007, 22–24; Patton 1997, 22–23, 381; Patton 1990, 12–13.)

Projektien arviointia voidaan toteuttaa, edellä mainittu arviointitiedon tarve ja käyttötapa huomioon otettuna, muun muassa keskittymällä projektin tuotoksiin ja aikaansaannoksiin, projektin työskentely- ja toimintaprosessiin, projektin asiakkaiden ja sidosryhmien kokemuksiin tai projektin toimenpiteiden taloudellisuuteen tai vaikuttavuuteen. Projektien vaikuttavuuden arviointi näistä lienee yksi haasteellisimmista lajeista tieteellisesti osoittaa. Erilaisten yhteiskunnallisten tai sosiaalisten ilmiöiden vaikuttavuutta tutkittaessa haasteetta mittaamiseen ja todentamiseen tuovat muun muassa ilmiöiden monitahoisuus sekä luotettavien koeasetelmien puuttuminen. (Sulkunen & Rantala 2006, 119–120; ks. myös Pawson & Tilley 1997 ja Patton 1997.)

Hyvin usein projekteissa arvioidaan niiden toiminnan toteutumista suhteessa projektille asetettuihin tavoitteisiin. Eli projekteissa tarkastellaan sitä, ovatko niille asetetut tavoitteet toteutuneet. Tällainen tavoiteperusteinen arviointi on kuitenkin vain yksi tapa tarkastella sitä, onko projekti ollut onnistunut tai onko sillä saavutettu niitä päämääriä, joita projektin toiminnalle oli alun perin asetettu. (Vartiainen 2001, 16–18.) Projektien arviointi voi koostua myös esimerkiksi asiakkaille, sidosryhmille tai organisaation henkilöstölle koituvien hyötyjen arvioinnista, projektin kustannustehokkuuden tai projektin mahdollistamien säästöjen arvioinnista sekä projektin lopputulosten vaikutuksista organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamiselle (Lehtonen 2006, 58). Lisäksi projekteissa voidaan arvioida muun muassa sitä, miten projekti on suunniteltu ja toimeenpantu, miten tavoitteiden asettelu on onnistunut suhteessa projektia rahoittavaan ohjelmaan tai organisaation muihin strategisiin tavoitteisiin nähden. Arvioitavia asioita projekteissa voivat olla myös esimerkiksi projektin tavoitteiden ja kohderyhmien tarkoituksenmukaisuuden arviointi, projektin resurssien riittävyys tavoitteiden saavuttamiselle, projektin toimintatapa sen omassa toimintaympäristössään, projektin kesto sekä projektia koskevat juridiset ja taloudelliset seikat. (Jalava & Virtanen 1998, 133–134, 152–153.)

Eräitä arviointitapoja projektin arvioinnissa ovat myös panosten ja tuotosten mittaaminen sekä kustannushyötyanalyysien tekeminen. Panos–tuotos -mittaamisella tarkoitetaan projektin tavoitteiden ja tulosten välistä mittaamista, joka tapahtuu usein kvantitatiivisten tunnuslukujen avulla. Kustannushyötyanalyysin avulla puolestaan mitataan toiminnan tehokkuutta suhteuttamalla toimintaa tai sen määrää käytettyihin tai käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin nähden. (Jalava & Virtanen 1998, 127, 140–141.)

Vartiainen (2001, 14–16) mukaan projektien arviointia on ohjannut erityisesti tuottavuuden ja tehokkuuden mittaaminen, jonka hän arvioi johtuvan osittain laajalti käytössä olevasta tulosohtausjärjestelmästä. Projektien arvioinnin kohdistuessa vain projektin asettamien tavoitteiden saavuttamiseen, huomiotta voivat jäädä muun muassa muiden asiakasvaikutusten tai projektin toteuttaman yhteistyön seurausten ja vaikutusten arviointi.

Pohjola (2001, 54–57) korostaa projektien arvioinnissa Pawsonin ja Tilley'n (1997) sekä Pattonin (1997) tavoin projektien toiminnan kytkemistä osaksi niitä ympäröivää todellisuutta. Projektien arviointi nivotaan kuitenkin Pohjolan (emt.) mukaan valitettavan usein projekteja koskevien suoritteiden tai palvelujärjestelmän toimintaa koskevien tietojen seurannaksi ja monitoroinniksi sen sijaan, että analysoitaisiin toiminnan todellisia prosesseja.

Arviointitutkimuksen kentän ollessa hyvin laaja, heijastuu se myös projekteja koskevaan arviointiin ja korostaa sitä, että arviointitutkijan on löydettävä oma näkökulmansa tutkimuksen tekemisessä suhteessa erilaisiin tieteellisiin menetelmiin sekä näkemyksiinsä tieteellisen tiedon luonteesta. Näitä valintoja tehdessä on huomioitava huolella myös arviointitiedon käyttötarve ja tarkoitus. (Anttila 2007, 22–23; Pohjola 2001, 57–58; Jalava & Virtanen 1998, 155–156.)

Projektien arviointisuosituksista on olemassa erilaisia ohjeistuksia. Muun muassa projekteja rahoittavat viranomaiset sekä projekteja hallinnoivat ja toteuttavat tahot voivat itse asettaa ohjeistuksensa siihen, millaista arviointitietoa projekteista ne haluavat koottavan ja tuotettavan. Esimerkiksi EU:n rakennerahasto-ohjelmien arvioinnista annettujen suositusten mukaan rakennerahastoista rahoitettujen ohjelmien ja projektien arviointi on voinut olla strategista tai toiminnallista, jäsenmaiden omista painotuksista riippuen. Arviointeja on tullut kuitenkin tehdä ennen ohjelmien aloitusta, niiden toiminnan aikana sekä jälkikäteen. Arviointitiedolla on haettu vastauksia sekä ohjelma- että projektitasolla muun muassa siihen, miten projekteissa toteutetut toimenpiteet ovat vastanneet rakennerahasto-ohjelmien tavoitteita sekä ovatko tavoitteet ja toimenpiteet olleet ohjelmissa ja projekteissa vastanneet alueellisia kehittämistarpeita. (Rakennerahastokauden 2007–2013 internetsivut)

Myös Oulun kaupungin projektiohje ohjeistaa useiden muiden projektioppaiden tapaan (ks. esim. Virtanen 2009; Lehtonen ym. 2006; Jalava & Virtanen 1998) projekteja niiden toiminnan ja tulosten arviointiin. Vähimmäisvaatimuksena pidetään toiminnasta raportointia kaupungin tilinpäätös- ja toimintakertomuskäytänteiden mukaisesti. Kaupungin itse toteuttamissa projekteissa arviointi voi olla toteutettuna joko itsearviointina tai ulkopuolisena arviointina. Projektien arviointiin on myös

luotu avuksi lomakkeita esimerkiksi riskienhallintaa ja ohjausryhmien toteuttamaan arviointia varten. Projektiohjeessa kehoitetaan projektien suunnittelijoita ja toteuttajia pohtimaan arviointiasetelmaa ja projektista koottavia arviointitietoja hyvissä ajoin projektia suunniteltaessa ja toteuttamaan arviointia pitkin matkaa erilaisin menetelmin ja tiedonkeruutavoin projektin eri vaiheiden edetessä. Projektin arviointiasetelmaa laadittaessa muistutetaan kuitenkin myös siitä, että arvioinnista ja arviointitiedonkeruusta ei muodosteta liian raskasta kokonaisuutta projektin muuhun toimintaan ja laajuuteen nähden. (Oulun kaupungin projektiohje.)

3.4. Arviointitieto ja julkishallinnon toiminnan muutos

Tarve julkisen sektorin toteuttaman ja rahoittaman toiminnan arviointitiedon tuottamiselle on viimeisten vuosikymmenten aikana kasvanut. Tähän on vaikuttanut muun muassa julkisen sektorin toiminnan ja hallintatavan muutos, jota on ohjannut uusliberalistisista lähtökohdista kehittymään lähtenyt uusi julkisjohtamisoppi, New Public Management, NPM.

Hallintatavan muutos on ollut moniulotteinen prosessi, joka on saanut alkunsa muun muassa 1960–1970-luvuilla käynnistyneestä modernisaatioprosessista, jossa julkisen sektorin roolia ja toimintaa ryhdyttiin kehittämään ja arvioimaan (Kuusela 2001, 20–22). Managerialistiset ajatukset liittyivät mukaan tähän kehityskulkuun 1980-luvulla Iso-Britanniasta ja Yhdysvalloista, joissa hallintoa ryhdyttiin tehostamaan ja keventämään uuden julkisjohtamisen oppien (NPM) keinoin (Sulkunen 2006, 16–18). Uuden hallintatavan ja julkisjohtamisopin (NPM) mukaista kehitystä on vauhditettu voimakkaasti sekä OECD:n että EU:n toimesta. Näiden tahojen tekemät suositukset ovat vahvasti puoltaneet julkisten menojen karsimisesta sekä markkinamekanismien käyttöönotosta. (Aho & Arnkil 2008, 47; Eräsaari 2006, 94.) Suomessa NPM:n tuomaa uudenlaista tapaa ajatella ja järjestää julkista hallintoa kiihdytti entisestään 1990-luvun lama, joka toi mukanaan entistä suuremman tarpeen julkisen sektorin toiminnan tehostamiselle ja supistamiselle (Aho & Arnkil 2008, 48; Alasuutari & Lampinen 2006, 57; Eräsaari 2006, 88–89; Sjöblom, 2006, 79). Hallintatavan muutos on tarkoittanut toisaalta valtio- ja keskushallintojohtoisen toimintatavan hajauttamista ja purkamista sekä normiohjauksen ja byrokratian vähentämistä, ja toisaalta liikkeenjohdon toimintatapojen, kilpailun, ulkoistamisen ja tulosvastuullisuuden lisääntymistä julkisen sektorin toiminnassa (Sulkunen 2006, 26; Eräsaari 2006, 90; Kuusela 2001, 23–24).

Uuden julkisjohtamisopin mukaisesti julkisen sektorin toimintaa ohjataan toteutettavaksi enenevissä määrin erilaisten markkinaehtoisten mekanismien ja monituottajamallien kautta. Julkisen sektorin toiminta on muuttunut niin sanotusta perinteisestä julkisen sektorin hallitsemisesta ja itse toteuttamasta toiminnasta (government) julkisten toimintojen hallintaan ja toimeenpanoon (governance), jota ohjaavat sekä poliittiset, taloudelliset että markkinaehtoiset lähtökohdat. Näin ollen julkinen sektori on useissa toiminnoissa vain toiminnan järjestäjä ja jokin muu taho, kuten yritykset tai kolmannen sektorin toimijat ovat varsinaisia toiminnan tai palvelun tuottajia. Lisäksi julkisen sektorin oma sisäinen toiminta on muuttunut luonteeltaan markkinaehtoiseen ja liikkeenjohdollisiin toimintatapoihin muun muassa tulosohjauksen ja julkisen sektorin sisäisen palvelujen osto- ja myyntitoiminnan kautta. Projektitoiminta voidaan nähdä yhtenä toimintatapana osana julkisen sektorin uutta hallinta- ja johtamistapaa. (Uusikylä 1999, 18–22; Sjöblöm 2006, 72–73.) Projektitoiminnan yleistymisen tavoitteena on ollut muun muassa demokraattisemman, läpinäkyvämmän ja tehokkaamman toiminnan tavoittelu julkisen sektorin toiminnassa (Kankare 2006, 121).

Uuden hallintatavan muutoksen taustalla ovat uusliberalistisen taloustieteen näkökulmat siitä, että kilpailun kautta saavutetaan asioiden paras ja tehokkain toimintatapa organisaation toiminnassa. Liberalismin näkökulmasta markkinoiden vapaus toimia ja yksilöiden vapaus valita tuottavat parhaan ja tehokkaimman lopputuloksen. Vapauden mahdollistamisen on ajateltu lisäävän julkisen sektorin toimintaan asiakaslähtöisyyttä, tehokkuutta sekä joustavuutta ja vähentävän byrokratiaa. (Eräsaari 2006, 88–90; Sulkunen 2006, 17–20; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 66–67.) Vapauden vastapainona puolestaan yksilöiden vastuu omasta toiminnastaan ja hyvinvoinnistaan yhteiskunnassa on kasvanut (Sulkunen 2006, 20). Tämä on johtanut osaltaan julkisen sektorin vastuun ja sosiaalipolitiikan universaaliuden kaventumiseen. Näiden näkemysten mukaan useat sosiaaliset ongelmat nähdään siten olevan enemmän yksilöiden, kuin yhteiskunnan ongelmia. (Karjalainen 2011, 7–8.)

Valta- ja vastuusuhteet ovat siten muuttuneet yhteiskunnassa kahdella tavalla; kansalaisten ja yhteiskunnan välillä kasvattaen yksilön vastuuta omista asioistaan huolehtimisen suhteen sekä julkisen sektorin eri yksiköiden välillä niille asetettujen tulosvastuiden suhteen. Yhteiskunnallisella tasolla uusi hallintatapa on käytännössä muuttanut julkisen sektorin sisällä valtion ja kuntien välistä suhdetta vastuun ja vapauden näkökulmista. Muuttuneessa tilanteessa valtion niin sanottu määräysvalta on heikentynyt ja eri osapuolilta, kuten kunnilta ja kansalaisilta odotetaan enemmissä määrin sopimuksellisuutta sekä aktiivisuutta sopimusten toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin. (Sulkunen 2006, 26–27.) Valtasuhteiden muuttuessa kuntalaisista on tullut entistä vahvemmin asiakkaita ja kuluttajia, joilla on vapaus valita heitä parhaiten palvelevia, markkinaehtoisesti tuotettuja toiminta-

tapoja ja palveluita (Alasuutari & Lampinen, 2006, 57; Eräsaari 2006, 93). Eräsaaren mukaan (emt. 92–93) valinnanvapaus ei kuitenkaan ole useissa asiakasryhmissä ongelmatonta, kaikki kuntalaiset eivät kykene tai halua ottaa aktiivista kuluttajan roolia esimerkiksi erilaisten sosiaalipalveluiden hankkimisessa itselleen. Lisäksi valinnanvapauden ja tuottavuuden tavoittelun yhteydessä markkinaehtoinen toimintatapa voi osaltaan muuttaa myös työkäytäntöjä pitkäkestoisten asiakkuusprosessien kannalta ei toivottuun suuntaan, jossa palvelutuotetta pyritään tuottamaan mahdollisimman paljon mahdollisimman edullisesti.

Uusi hallintatapa on muuttanut merkittäväällä tavalla myös julkisten varojen käyttöä ja allokointia julkisen vallan alaisiin tehtäviin. Aikaisemmin vallinneessa suunnittelutaloudessa valtio osoitti kunnille tehtäviä lainsäädännön nojalla ja rahoitti niitä niin sanotuin korvamerkityin valtionosuuksin. 1990 –luvulla toteutetun valtionosuusjärjestelmän muutoksen jälkeen valtionosuudet muuttuivat laskennallisiksi, joiden käytöstä kunnat ovat voineet päättää itsenäisesti lainsäädännöllisissä puitteissa kunnallisdemokratian kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksenteko on toisaalta tullut lähemmäksi kansalaisia ja kunnat voivat päättää erilaisista toiminnoista oman alueensa tarpeita vastaavalla tavalla paremmin, mutta toisaalta se tarkoittaa kunnille entistä suurempaa vastuuta erilaisten julkisen sektorin toimialaan kuuluvien velvoitteiden hoitamisessa. Tämä puolestaan edellyttää kuntalaisilta entistä aktiivisempaa osallistumista oman alueensa päätöksentekoon, jotta julkisen sektorin resurssit kohdentuisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja oikeudenmukaisella tavalla. (Alavaikko 2006, 41–48.)

Arviointitiedon tarpeen kasvaminen liittyy viime vuosikymmeninä edellä kuvattuihin yhteiskunnassa meneillään olleisiin poliittisiin, hallinnollisiin ja ideologisiin muutoksiin (Vartiainen 2001, 11; Chelimsky 1997, 5; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 62–63). Arviointitiedon merkitys korostuu julkisen sektorin muuttuneessa toimintatavassa, sillä tietoa eri toimintojen hyödyllisyydestä, tuloksellisuudesta, kustannuksista sekä kustannusvaikutuksista tarvitaan enenevissä määrin päätöksenteon tueksi sekä julkisen hallinnon tilivelvollisuuden todentamiseksi. Arviointi on noussut yhdeksi hyvin keskeiseksi työkaluksi erilaisia poliittisia ohjelmia suunniteltaessa ja toteutettaessa sekä erilaisia strategisia linjauksia laadittaessa ja seurattaessa (Vartiainen 2001, 24–28; Uusikylä 1999, 18–19). Lisäksi Chelimsky (1997, 5–6) esittää, että arviointitiedolla on merkitystä hallintatavan reformien toteuttamisen ja tilivelvollisuuden todentamisen lisäksi myös yhteiskunnallisen tietoisuuden kasvattamisessa sekä oppimisen edistämisessä. Näitä tietoja tarvitaan muun muassa tulevaisuudessa uusiin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi. Uusikylän (1999, 19) mukaan arviointitiedon kokoa-

minen oli ja on erityisesti EU-projekteissa varsin tavallinen tapa osoittaa toteutetun toiminnan tuloksia ja todentaa tilivelvollisuutta.

Työllisyysprojektien toiminnasta koottava arviointitieto on pääsääntöisesti projektien rahoittajien sanelemaa. Kukin rahoittaja seuraa oman toimintansa tai rahoittamansa ohjelman mukaisia indikaattoreita, joiden suuntaisesti projektien tuloksia raportoidaan. Indikaattoreiden rinnalla projekteilta kootaan usein myös laadullinen, sanallinen palaute toiminnasta. Projektien toimintaa tai niiden rahoitusta käsiteltäessä kuitenkin painottuvat uuden julkisjohtamisopin ja managerialismin ohjaamina määrällinen, tulostavoitteinen toiminta. Laadullisen tiedon merkityksen nostamista tämän tarkastelun rinnalle usein toivotaan.

4. TYÖTTÖMYYS JA TYÖLLISYYDEN EDISTÄMINEN

Työttömyys on moniulotteinen yhteiskunnallinen ilmiö, joka vaikuttaa merkittäväällä tavalla sekä yhteiskunnan että yksilöiden toimintaan. Työttömyyttä voidaan tarkastella muun muassa taloustieteellisistä ja sosiaalitieteellisistä näkökulmista. Taloustieteelliset näkemykset työttömyydestä tarkastelevat sitä makrotaloudellisesta ja kansantaloudellisista lähtökohdista käsin, jossa kiinnitetään huomiota muun muassa kysyntään, tarjontaan, talouskasvuun ja inflaatioon työttömyyden syynä tai sen seurauksena. Niin sanottu keynesiläinen suuntaus tarkastelee työttömyyttä yksilöiden kannalta tahattomana ilmiönä, johon voidaan vaikuttaa yhteiskunnallisen kokonaiskysynnän ja elvyttävän raha- ja finanssipolitiikan kautta. Uudemmat teoriat tarkastelevat puolestaan ilmiötä palkanasetannan tai tasapainotyöttömyyden näkökulmista. Palkanasetannan kautta tarkastellaan palkkojen ja työllisyyden välistä suhdetta ja tasapainotyöttömyyden ajatuksena on hyväksyä tietty, vallitseva työttömyyden taso yhteiskunnassa joka hillitsee palkkakehitystä ja inflaatiota ja vaikuttaa myös työvoiman työmarkkinakäyttäytymiseen. (Koistinen 2014, 187–223.)

Sosiaalitieteellinen tarkastelu työttömyydestä ottaa puolestaan huomioon työttömän yksilön ja hänen lähiyhteisöönsä kohdistuvat sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset, jotka osaltaan ohjaavat ihmisten työmarkkinakäyttäytymistä ja voivat vaikuttaa myös yksilön terveydentilaan monin eri tavoin. Sosiaalitieteellisesti katsottuna työttömyydessä on huomioitava, että työttömyydellä sinänsä on myös vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan, eikä talouskasvu tai työvoiman kysyntä yksistään määritä työttömyyden syntyä tai sen luonnetta yhteiskunnassa. Työttömyyteen vaikuttaa myös valikoituminen työmarkkinoilla, joka toisaalta on riippuvaista työvoiman yksilöllisistä ominaisuuksista, kuten iästä, koulutustasosta, työkokemuksesta sekä muista persoonallisista ja sosioekonomisista tekijöistä, mutta myös työmarkkinoiden toiminnasta, jossa henkilöstöpolitiikkaan ja -valintoihin vaikuttaa lisäksi työnantajan asema markkinoilla sekä rekrytointi- ja henkilöstöhallinnon käytännöt ja valtasuhteet. (Koistinen 2014, 224–237.)

Työllisyyttä ja työttömyyttä voidaan tarkastella sekä työvoiman kysyntään että työvoiman tarjontaan liittyvistä lähtökohdista käsin. Työvoiman kysyntä tarkoittaa sitä työvoiman tarvetta, joka työmarkkinoilla kullakin hetkellä on. Työvoiman kysyntä on riippuvaista talouden suhdanteista ja siihen vaikuttavia tekijöitä ovat myös tuotannon rakenteissa tapahtuvat muutokset, työn tuottavuuden kehitys sekä teknologinen kehitys (Koistinen 2014, 104–105). Työvoiman tarjonnalla tarkoitetaan puolestaan sitä väestöä, joka on tulossa tai tarjolla työmarkkinoiden käytettäväksi. Työvoiman tar-

jonta perustuu väestön kasvuun ja sen rakenteeseen, mutta siihen vaikuttavat myös väestön työmarkkinakäyttäytyminen, työvoiman liikkuvuus sekä työvoiman hyvinvointi (emt. 125–126).

Työmarkkinoiden toimivuus edellyttää tasapainoa työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä. Tähän tasapainoon eli työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon vaikutuksensa on muun muassa työikäisen väestön määrällä, ikä- ja sukupuoli- ja kulttuuritekijöillä, ammatillisella osaamisella, vallitsevalla työttömyysasteella, työpaikkatarjonnan määrällä ja – laadulla sekä vallitsevilla työehdoilla. Edellä mainittujen tekijöiden yhteensopivuus tai yhteensopimattomuus realisoivat käytännössä sen, miten työmarkkinat toimivat alueellisesti ja millaiseksi työllisyys- ja työttömyystilanne paikallisesti muotoutuvat. Työmarkkinoiden toimivuus ei siten ole staattinen, pysyvä tila, joka ilmenee ja toteutuu eri syistä eri alueilla, vaan kysymyksessä on enemmänkin prosessi, jonka tekijöihin voidaan erilaisin toimenpitein osaltaan myös vaikuttaa. (Jolkkonen & Kurvinen 2012, 48–49.) Muutokset sekä työvoiman kysynnässä että tarjonnassa vahvistavat helposti toisiaan joko negatiivisen tai positiivisen vaikutusketjun kautta. Työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan myönteiseen kohtaamiseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan muun muassa aktiivisen työllisyyspolitiikan keinoin (Jolkkonen & Kurvinen 2012, 46–47).

Työttömyyttä ja työllisyyttä tarkasteltaessa on tärkeä huomioida sekä sen yhteiskunnalliset että yksilöihin kohdistuvat vaikutukset. Työmarkkinoiden toimintaan kohdistuvilla rakenteellisilla muutoksilla yksilölliset, työttömyyden tuomat vaikutukset tai ongelmat eivät todennäköisesti tule autetuiksi. Yksilönäkökulmaan keskittyvällä työllisyysenhoidolla ei puolestaan ole pitkäkestoisia vaikutuksia, ellei työttömyyteen pyritä vaikuttamaan myös yhteiskunnallisilla ja rakenteellisilla toimenpiteillä. Työllisyysprojektit ovat perinteisesti keskittyneet enemmän yksilötyöhön, vaikka ne toimivat nykyisellään myös enenevässä määrin myös muun muassa tiedon kokoajina ja välittäjinä sekä toimintamallien kehittäjinä esimerkiksi yhteiskunnallisissa muutostilanteissa, joissa uusia ratkaisuja rakenteellisella tasolla työttömyyden ratkaisemiseksi pohditaan.

4.1. Aktiivinen työllisyyspolitiikka

Aktiivisella työllisyyspolitiikalla tarkoitetaan nykyisin useimmiten uuden julkisjohtamisopin (NPM) näkemyksen mukaista kansalaisten aktiivista osallistumista omaa työllistymistään edistävään toimintaan (Koistinen 2014, 366). Aktiivinen työllisyyspolitiikka ja yksilön aktiivinen osallis-

tuminen ovat nykyisellään usein kytkettynä myös työttömyysturvan tai sosiaaliturvan saamiseen. Aktiivisessa työllisyyspolitiikassa yksilöllä nähdään olevan vahva vastuu omasta toiminnastaan ja aktiivisuudestaan oman hyvinvointinsa sekä työllistymisensä eteen. Tämän vastapainoksi myös yhteiskunta tarjoaa mahdollisimman aktiivisesti yksilöille erilaisia vaihtoehtoja oman tilanteensa parantamiseen, tosin usein erilaisten sanktioiden uhalla. (Keskitalo 2013, 54–55; Karjalainen 2011, 234–236.)

Aktiivisen työllisyyspolitiikan rinnalla voidaan nähdä olevan myös niin sanottu passiivinen työllisyyspolitiikka, jolla tarkoitetaan muun muassa työttömyysturvaa sekä työvoimareservin ylläpitämistä. Näiden toimenpiteiden toteuttamisella on viitattu siihen, että niillä on hoidettu työttömyydestä johtuvia ongelmia erityisesti työttömien ansioturvan näkökulmasta. Aktiivisen työllisyyspolitiikan tavoitteena puolestaan pidetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon edistämistä. Siihen liittyviä toimenpiteitä on olemassa yleisesti kaikille työnhakijoille, kuten esimerkiksi työnvälitystoiminta, mutta erityisemmissä aktiivisen työllisyyspolitiikan toimenpiteissä noudatetaan selektiivisyyttä ja niitä kohdennetaan valikoidusti niille, joilla työttömyys on jo tai uhkaa pitkittyä. Näitä aktiivisen työllisyyspolitiikan toimenpiteitä ovat esimerkiksi erilaiset työllistämistoimenpiteet ja työvoimakoulutus. Toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan työvoiman työllistyvyyden parantumiseen, jolloin edistetään työvoiman tarjontaan liittyviä tekijöitä. (Aho & Arnkil 2008, 46–47; Aho 2008, 45.)

Aktiivisella työllisyyspolitiikalla on alun perin ollut myös laajempia tulkintoja ja sillä on tarkoitettu yhteiskunnan aktiivista, vakauttavaa ohjausta talouspolitiikkaan siten, että se edistäisi työllisyyttä, mutta ei kiihdyttäisi inflaatiota. Aktiivisella työvoimapolitiikalla nähtiin voivan vaikuttaa muun muassa työvoiman liikkuvuuteen ja solidaariseen palkkapolitiikkaan ja sitä kautta yhteiskuntaa ja yksilöitä hyödyttävällä tavalla sekä työvoiman kysyntään että tarjontaan. Nykymuodossaan aktiivinen työllisyyspolitiikka keskittyy kuitenkin kapeammin lähinnä työvoiman tarjontaan liittyviin seikkoihin, kuten inhimillisen pääoman kehittämiseen, työttömien työnhaun aktivointiin sekä erilaisten työllistymisen esteiden poistamiseen (Sihto 1994, 171; Sihto 2015, 68–69; Koistinen 2014, 357–365).

Aktiivisen työllisyyspolitiikan näkemykset ovat olleet vallalla Yhdysvalloissa, Englannissa ja myös laajemmin Euroopassa yli parin vuosikymmenen ajan. Suomessa aktiivista työllisyyspolitiikka on alettu harjoittaa tietoisesti uusliberalististen suuntausten vahvistuessa 1990-luvulta alkaen ja Suomen liityttyä EU:n jäseneksi vuonna 1995 (Karjalainen 2011, 231–233; Keskitalo & Karjalainen

2013,10–11; Aho & Arnkil 2008, 47–48). Euroopan tasolla harjoitettu työllisyyspolitiikka on muuttunut 1970-luvulta 1990-luvulle tultaessa muun muassa keynesiläisiin ajatuksiin pohjautuvasta, rahataloutta ja työmarkkinoita elvyttävästä toiminnasta modernien tasapainoteorioiden suuntaan, jonka nimissä on purettu työmarkkinoiden sääntelyä ja siirrytty yksilötasolla kohti uudenlaista aktiivista työllisyyspolitiikkaa (Sihto 2015, 69–70; Koistinen 2014, 222). Suomessa harjoitettu aktiivinen työllisyyspolitiikka perustuu pitkälti OECD:n näkemyksiin ja suosituksiin siitä (Koistinen 2014, 361; Sihto 1994, 12–14).

Karjalaisen mukaan (2011, 233–235; 2013, 9–10) aktiivisella työllisyyspolitiikalla voidaan nähdä olevan sekä hyviä että huonoja puolia. Erilaisten työllistymistä edistävien palvelujen tai sosiaaliturvan velvoittavuus voidaan nähdä yhteiskunnan roolin vetäytymisenä ja yksilön vastuun kasvattamisena erilaisissa sosiaalisissa ongelmissa. Toisaalta erilaiset työttömille tarjotut palvelut ja tukimuodot voidaan nähdä myös yksilöllisten palvelujen tarjoamisena ja monipuolistumisena sekä inhimillisiä voimavaroja ja osallisuutta tukevinä tekijöinä.

Aktiivisella työllisyyspolitiikalla voidaan nähdä olevan yhteiskunnassa olevan ”ristiriitainen tehtävä” samoin, kuten Vappu Karjalainen (2013) sosiaalipolitiikasta kirjoittaa. Sen myötä toteutetut toimenpiteet voivat parhaimmillaan toimia tehokkaasti yksilöiden työllistymistä edistävästi ja monipuolisia palveluja erilaisiin työllistymisen ongelmiin liittyen. Epäonnistuessaan ne voivat kuitenkin myös entisestään kurjistaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten elämänolosuhteita. Aktiivisen työllisyyspolitiikan tulkinnat ovat suomalaisessa keskustelussa olleet paikoitellen kapeita ja laajaa keskustelua sen tulkinnoista ja toimintamahdollisuuksista sekä vaikutuksista yksilöiden ja työmarkkinoiden toimintaan kaivataan työllisyyden hoitoon liittyvästä politiikasta päätetäessä.

4.2. Projektit aktiivisen työllisyyspolitiikan välineinä

Aktiivisen työllisyyspolitiikan toimenpiteitä toteutetaan usein erilaisten työllisyyttä edistävien projektien turvin. Projektien lisäksi myös muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet, kuten työvoimakoulutus sekä työllistymistä edistävät tuet, ovat paljon käytettyjä aktiivisen työllisyyspolitiikan keinoja, joilla pyritään edistämään työttömien työllistyvyyden edistämistä ja työvoiman tarjonnan lisäämistä (Jolkkonen & Kurvinen 2012, 46–47, 50; Aho, 2008a, 22; Aho 2008b 45).

Työllisyyttä edistävien projektien sekä työvoimapolitiittisten toimenpiteiden *välittömäksi* tavoitteeksi asetetaan yleensä niihin osallistuvien henkilöiden työllistyminen tai koulutukseen siirtyminen. Tämä tavoite on kuitenkin usein harhaanjohtava ja toteutuu usein vain *välillisesti*. Tämä johtuu muun muassa siitä, että yksilöä kohtaava työttömyys on usein niin monisyinen ilmiö, johon ovat yhtäaikaaisesti vaikuttamassa useat edellä kuvatut tekijät työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyen. (Jolkkonen & Kurvinen 2012, 47–48; Aho 2008a, 22–24; Aho 2008b, 48–50.)

Projektien ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toteuttamat välilliset työllistymistä edistävät tavoitteet voivat olla joko tiedostettuja, ohjelma- tai strategiatasolla määriteltyjä seikkoja tai esimerkiksi piilotettuja poliittisia päämääriä, joita projektien odotetaan toteuttavan (Aho 2008b, 50–52). Niin sanotut piiloagendat esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyyn liittyen johtavat projektien ja toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnin kuitenkin herkästi nurinkuriseen tilaan, kun niiltä odotetaan ensisijaisesti laadullista työtä ja kehittämistä tai jonkin muun yhteiskunnallisen agendan toteuttamista, mutta niiden toteutusta ja toimintaa mitataan määrällisesti esimerkiksi suorina työllistymisvaikutuksina (Aho 2008b, 58).

Ahon mukaan (2008b, 49–50) erilaiset työllistymistä välillisesti edistävät toimenpiteet ovat olleet useiden ESR-projektien kehittämisen kohteena ja saman aikaisesti hankkeissa toteutettujen toimenpiteiden tulostavoitteet suoran työllistymisen kannalta on todettu jäävän heikoiksi. Myös Karjalainen esittää (2011, 235) että useissa toteutetuissa ESR-projekteissa muut aktiivisen työllisyyspolitiikan tavoitteet ja keinot, kuin välitön työllistyminen, ovat olleet vahvasti painottuneena.

Aktiivista työllisyyspolitiikkaa koskevat tavoitteet ja niiden toteutus voidaan jakaa joko *suoraan työhön aktivoiviin* toimenpiteisiin tai *työllistymisedellytyksiä vahvistaviin* toimenpiteisiin (Keskitalo 2013, 53.) Työllistymisedellytysten vahvistaminen ja syrjäytymisen ehkäisy ovat osaltaan sisällyneet EU:n suuntaviivojen mukaiseen työllisyyspolitiikkaan jo pitkään, vaikkakin käytännön toiminnan tasolla suoran työllistymisen tavoitteet tai erilaisten toimenpiteiden velvoittavuuden näkökulma ovat olleet enemmän esillä. (Karjalainen 2011, 232–234; Keskitalo & Karjalainen 2013, 10–13; Aho 2008, 51).

Välillisistä, työllistymisedellytysten parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksista on tunnistettu muun muassa seuraavia tekijöitä, joilla on positiivisia vaikutuksia työmarkkinoiden toimintaan: työttömyyden keston lyheneminen, työllistyvyyden edistäminen, työvoimareservin lisääminen

sekä pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen. (Aho 2008a, 22–24.) Näihin toimenpiteisiin pääsemiseksi työnhakijaa tuetaan työllistämistoimenpiteiden lisäksi myös muun muassa erilaisten sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden avulla (Karjalainen & Keskitalo 2013, 11–12).

Välittömään työllistämiseen ja työmarkkinoiden kohtaantoon myönteisesti vaikuttaviksi seikoiksi puolestaan havaittu työnhaun aktivointi, työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden parantaminen esimerkiksi koulutuksen avulla sekä työntajien rekrytointikynnyksen madaltaminen. Näihin vaikutuksiin pääsemiseksi muun muassa työnantajayhteistyö on todettu yhdeksi hyväksi, tulokselliseksi käytännön keinoksi, jota on toteutettu erityisesti projektitoiminnan ja niiden suomien resurssien turvin (Jolkkonen-Kurvinen 2012, 50–51). Välitöntä työllistymistä voidaan tukea myös henkilökohtaisella työnhakua tukevalla ohjauksella ja työvoimapoliittisella koulutuksella (Karjalainen & Keskitalo 2013, 11–12).

Sihto (2015, 70–71) puhuu välillisten, työllisyyttä edistävien toimenpiteiden yhteydessä pitkittyneen ja rakenteellistuvan työttömyyden taustalla vaikuttavasta ns. hystereesi-ilmiöstä. Hystereesi-ilmiö tarkoittaa, että markkinat eivät korjaa itseksensä työllisyysongelmia riittävällä tasolla, koska pitkittyvällä työttömyydellä on myös useita negatiivisia lieveilmiöitä työttömien henkilöiden elämään. Näitä lieveilmiöitä voidaan yksilötasolla vähentää erilaisten työllisyyttä edistävien toimenpiteiden ja palveluiden turvin. Siten esimerkiksi ammattitaitoon, työllistymisvalmiuksiin, motivaation tai elämänhallinnan tukemiseen tähtäävät toimenpiteet ovat tärkeitä interventioita, joita voidaan toteuttaa osana aktiivista työllisyyspolitiikkaa ja sitä toimeenpanevia projekteja.

4.3. Projektien ja toimenpiteiden kohdentaminen

Keskeinen kysymys työllistymistä edistävien palveluiden ja projektien (tulos)tavoitteisessa toiminnassa sekä niiden onnistumisessa on toimenpiteiden oikea-aikainen ja osuva kohdentaminen (Jolkkonen & Kurvinen 2012, 47–48; Aho 2008a, 22–24; Aho 2008b, 48–50). Aktiivisen työllisyyspolitiikan yhtenä peruslähtökohtana on pidetty toimenpiteiden selektiivisyyttä eli niitä tarjotaan valikoivasti kohdentaen tietyille kohderyhmille. Toimenpiteiden valikoituminen ei kuitenkaan ole kovin yksinkertainen seikka, vaan siihen vaikuttavat muun muassa valinnat siitä, mille työttömien kohderyhmälle toimenpiteitä kulloinkin nähdään tarpeelliseksi kohdentaa ja missä määrin niitä kohennetaan. Lisäksi, jos aktiivisen työllisyyspolitiikan toteuttamista tarkastellaan laajemmin, tulee ottaa

huomioon myös työvoiman liikkuvuuteen liittyvät tavoitteet ja pohdittavaksi tulee muun muassa se, mille aloille toimenpiteitä kohdennetaan ja mitä tukitoimia työvoimalle pitäisi tarjota, jotta esimerkiksi ammatillinen liikkuvuus työvoimaa tarvitseville aloille toteutuisi. (Sihto 1994, 169–172.)

Toimenpiteiden kohdentaminen liittyy vahvasti ohjelmajohtamiseen ja strategia-ohjaukseen, joissa määritellään kulloinkin tiettyjen tavoitteiden tai kohderyhmien edistämiseen tähtäävät tavoitteet ja niihin käytettävissä olevat voimavarat (Kurvinen & Jolkkonen 2012, 49–50; Aho 2008b, 50, 57; Sjöblom 2006, 76–80). Jolkkosen ja Kurvisen mukaan (2012) strategiat ja ohjelmat tulisivat määrittellä alueellisella tasolla, jolloin erilaisten toimenpiteiden kohdentaminen paikallisten työmarkkinoiden ja työnhakijoiden tarpeisiin on mahdollista vastata osuvammin (emt. 48–50). On kuitenkin muistettava, että strategiset seikat ovat poliittisia valintoja, joita tehdään yhteiskunnassa kulloinkin vallassa olevien poliittisten ja ideologisten näkemysten mukaisesti sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Toimenpiteiden kohdentamiseen vaikuttavat siten myös muut, esimerkiksi ideologiset seikat kuin toimenpiteiden todettuihin tarpeisiin liittyvät arviot. (Aho 2008, 57). Työllisyyttä edistävien toimenpiteiden taustalla vaikuttavat vahvasti muun muassa erilaiset sosiaalipoliittiset tavoitteet ja seikat. Työllisyys- ja sosiaalipoliittikka nähdäänkin useimmiten kulkevan vahvasti käsikädessä ja edistävän toinen toistensa tavoitteita ja päämääriä (Koistinen 2015, 365–366; Aho 2008b, 56; Sihto 1994, 30–31).

Projekteja ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa alueellisesti myös liikaa, jolloin kunkin toimenpiteen osuva kohdentaminen vaarantuu ja toimenpiteiden nettovaikuttavuus heikkenee. Liiallisesti liikkeelle laskettujen toimenpiteiden taustalla vaikuttavat tällöin usein edellä mainitut sosiaalipoliittiset tavoitteet, joiden mukaan projektitoimintaa tai työllisyyspoliittisia toimenpiteitä halutaan toteuttaa varsinaisia työmarkkinoiden kohtaannon edistämisen tarpeita laajemmassa mittakaavassa (Aho 2008b, 48–49).

Toimenpiteiden osuva kohdentaminen liittyy poliittisten valintojen ja alueellisten strategioiden lisäksi vahvasti myös työllisyyspolitiikkaa harjoittavan henkilöstön riittävyyteen ja osaamiseen. Toimenpiteiden osuvuuden turvaaminen vaatii riittävää osaamista ja paneutumista muun muassa työnhakijan tilanteeseen sekä hänen sen hetkisiin tavoitteisiinsa ja voimavaroihinsa. Lisäksi tarvitaan alueellisten työmarkkinoiden, koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien tuntemusta. (Sihto 2015 71–73; Aho 2008b, 49). Sihdon (2015) mukaan henkilökohtaisesti annettu, riittävä ja asian-
tunteva tuki vaikuttaa henkilöstön työllistymiseen jopa enemmän, kuin alueen työttömyysaste. Resurssien riittävyyden ja henkilökohtaisen palvelun turvaaminen ovatkin olleet työllisyyttä edistävis-

sä palveluissa viime vuosina haasteellisessa asemassa julkisiin palveluihin ja hallintoon kohdistuvien säästöpainneiden ja rakenteellisten uudistusten vuoksi (emt. 73–75).

Henkilöstön merkittävä rooli on nostettu esiin myös aktiivisen työllisyyspolitiikan näkökulmasta palvelujen järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyen. Aktiivinen työllisyyspolitiikka velvoittaa yksilön oman aktiivisuuden lisäksi myös yhteiskuntaa aktiiviseen toimintaan yksilöiden auttamiseksi ja palveluiden tarjoamiseksi työttömyyden tai sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. (Keskitalo 2013, 51). Näitä taustoja vasten tarkasteltuna projektitoiminnan rooli ja luonne niin sanottuna resurssivajeiden paikkaajina sekä organisaatioiden muutoksen puskureina on hyvä muistaa ja tuoda esille (ks. esim. Sjöblom 2006; Pohjola 2001; Jalava & Virtanen, 1998).

4.4. Työllisyyden edistäminen Oulun kaupungissa

Sjöblom (2006, 76–80) ja Vartiainen (2001, 11–12) ja esittävät, että erilaisten toimintaa ohjaavien ja suuntaavien ohjelmien kautta voidaan määritellä kulloisenakin ajanjaksona se, millaisia toimenpiteitä ja kehittämistyötä kyseisen asian eteen aiotaan jonakin valittuna ajanjaksona tehdä.

Oulun kaupungin toteuttamaa työllisyyden edistämiseen tähtäävää toimintaa on ohjannut vuodesta 2013 vuoteen 2016 saakka Oulun kaupungin työllisyysohjelma. Oulun kaupungin työllisyysohjelmassa on linjattu muun muassa työllisyyden edistämiseen liittyvää perustyötä sekä sitä, millaista kehittämistyötä kyseisenä ajanjaksona on ollut tarkoitus toteuttaa. Lisäksi työllisyysohjelmassa on otettu jonkin verran kantaa siihen, mitä ja millaista yhteistyötä muiden alueella toimivien yhteistyökumppaneiden ja verkostojen kanssa on tarkoitus tehdä. Läheisiksi yhteistyökumppaneiksi työllisyyden edistämässä on tunnistettu muun muassa paikallinen TE-toimisto, alueen oppilaitokset ja hyvinvointipalvelut, kolmannen sektorin toimijat sekä paikallinen elinkeinoliikelaitos ja yrittäjäjärjestöt. (Oulun kaupungin työllisyysohjelma 2013–2016.)

Työllisyyden edistämisen palvelut on Oulussa keskitetty Työllisyyspalvelut -yksikköön, joka perustaminen käynnistyi vuonna 2012 keskittämällä kaupungin eri organisaatioista työllisyyttä edistäviä palveluita yhteen. Keskitettyihin palveluihin siirtyivät tuolloin nuorten työllisyyspalvelut sekä työllisyyspalveluiden hallinto ja kehittäminen. Kokonaisuuteen sisältyi myös vuodesta 2012 toiminnassa ollut valtakunnallinen Työllisyyden kuntakokeilu. Kunnalliset työllisyyspalvelut laajenivat Kun-

taliiton vetämän kuntakokeilun myötä toiminnallisesti merkittävällä tavalla. Lisäksi Työvoiman palvelukeskustoiminta (TYP) liitettiin Työllisyyspalvelut yksikköön sosiaali- ja terveystoimen alaisuudesta vuoden 2014 alusta alkaen. (Oulun kaupungin työllisyyttä edistävien palveluiden järjestäminen.)

Palveluiden keskittämisen taustalla olivat poliittisten päätöksentekijöiden esittämät toiminnan taloudellisuutta ja tehostamista koskeneet vaatimukset. Lisäksi työllistämisestä oli aikaisemmassa hajautetussa organisaatiossa ollut vaikea muodostaa kokonaiskuvaa sekä toiminnan että talouden kannalta ja yhteisiä tavoitteita sekä linjauksia eri toimintayksiköille oli ollut vaikea laatia. Toimintojen keskittämisen yhteydessä vahvistettiin myös työllisyyden edistämiseen liittyvää poliittista ohjausta. (Oulun kaupungin työllisyyttä edistävien palveluiden järjestäminen; Työllisyyspalveluiden organisaatiouudistuksen aiheuttamat muutokset kaupunginhallituksen johtosäännön jatkoelgointiin.)

Toiminnan uudelleen organisoitumisen voidaan nähdä noudattelevan uuden julkisjohtamisen periaatteita ja tapaa toimia, jossa palveluista muodostetaan tulosvastuullisia toimintayksiköitä, joiden toiminnan tavoitteellisuutta ja tehokkuutta voidaan selkeämmin seurata sekä ohjata ja toiminnan sisältöä on mahdollista organisoida toimimaan enemmän yritysmäisenä yksikkönä. Muutos näkyi myös valtasuhteiden muuttumisena lautakunta- ja kaupunginhallitustasolla sekä legitimoii yksikön johdon aseman organisaatiossa suhteellisen korkealle tasolle. (vrt. esim. Uusikylä 1999 ja Sulkunen 2006.)

Työllisyyden edistämisen palveluihin varataan Oulun kaupungissa vuosittain toteutettavan talousarvioprosessin yhteydessä niin sanotun työllisyysmääräraha, jonka turvin toteutetaan kuntasektorin vastuulla olevia työllisyyttä edistäviä tehtäviä ja toimenpiteitä. Työllisyysmääräraha vaihtelee vuosittain ja sen suuruudesta talousarvioprosessin yhteydessä päättää kaupunginvaltuusto. Työllisyysmäärärahoilla toteutetaan erilaisia lakisääteisiä (kuten muun muassa kuntouttava työtoiminta ja velvoitetöylyllistäminen) ja kunnan vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä (kuten esimerkiksi palkkatukityöllistäminen ja erilaiset avustuskäytännöt yrityksille ja yhdistyksille) sekä katetaan kunnan vastuulla olevat työmarkkinatuen maksusuodet. (Keskusvaalilautakunnan, kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen käyttösuunnitelmat 2015.)

Edellä kuvatun työllistämisen perustoiminnan lisäksi talousarviossa varataan vuosittain osa rahoituksesta kaupungin omien työllisyyttä edistävien projektien toteuttamiseen sekä yhteistyökumppa-

neiden toteuttamien työllisyysprojektien rahoittamiseen. Työllisyysprojekteja toteuttavia yhteistyökumppaneita ovat muun muassa alueella toimivat kolmannen sektorin yhdistykset ja säätiöt sekä oppilaitokset. Yhteistyökumppaneiden toteuttamia projekteja tuetaan kuntarahoituksella sekä osallistumalla projektien suunnitteluun ja toteutukseen esimerkiksi asiakasohjauksen muodossa. Kuntarahoituksen myöntämisperusteet vahvistaa vuosittain kaupunginhallitus. Työllisyyttä edistävät projektit ovat osa kaupungin projektimuotoista kehittämistä, jotka on koottu teemoittain erilaisiin kehittämissalkkuihin. Työllisyyttä edistävät projekti on koottu Työllä hyvinvointia -nimiseen kehittämissalkkuun ja salkkutyö on määritelty olevan osa Oulun kaupungin työllisyysohjelman 2013–2016 tavoitteiden mukaista operatiivista toteutusta. Tämä tarkoittaa sitä, että Työllä hyvinvointia -kehittämissalkkuun valittavat projektit panevat kukin osaltaan toimeen työllisyysohjelmassa asetettuja tavoitteita. (Työllisyyttä edistävien hankkeiden myöntämisperusteet vuodelle 2015.)

5. TUTKIMUSKOHTENA OULUN KAUPUNGIN TYÖLLISYYSPROJEKTIT

5.1. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävät

Tässä pro gradu -työssä kuvataan laadulliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan tutkimuskohteena olevaa ilmiötä ja pyrkien ymmärtämään sitä (ks. esim. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Hirsjärvi ym. 2005; Tuomi & Sarajärvi 2002). Tämän tutkielman tarkoituksena on tuottaa kuvailevaa tietoa projektien toteuttajien näkökulmasta työllisyysprojektien toiminnan ”todellisesta luonteesta”, niistä sisällöistä joita niissä on toteutettu sekä siitä, mitä tuloksia projektien toiminnalla on koettu olevan. Tutkimuksessa tuodaan esiin projektien toteuttajien näkemyksiin perustuen sellaisia muutosta luovia mekanismeja, jotka työllisyysprojekteissa toimivat heidän mielestään kohderyhmänsä työllistymistä edistävästi sekä sitä, mitä tuloksia heidän mielestään näillä mekanismeilla on saavutettu. Työllisyysprojektien toimintaa tarkastellaan tässä työssä realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen projektien toiminnan kohderyhmät ja konteksti huomioiden.

Tutkimustehtävänä oli löytää vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Millaiset ohjelmateoriat ovat vaikuttaneet työllisyysprojektien toteuttamisen taustalla?
- Mitkä toimenpiteet ja muutosta luovat mekanismit ovat työllisyysprojektien toteuttajien näkemysten mukaan tuottaneet työllisyyttä edistäviä tuloksia heidän kohderyhmälleen? Eli mikä projektien toteuttajien näkökulmasta toimii?
- Mitä tuloksia projektien toteuttajat ovat raportoineet muutosta luovista mekanismeista ja projektien toiminnasta, jotka ovat saaneet aikaan myönteisiä kehitystä heidän kohderyhmänsä työllistymisen kannalta?
- Missä kontekstissa projektien toteuttamat toimenpiteet ja muutosta luovat mekanismit ovat toteutuneet?

Tutkielman avulla pyritään tuottamaan tietoa, josta voi olla hyötyä organisaatiolle itselleen sekä sen johdolle ja poliittisille päätöksentekijöille niistä seikoista, joihin työllisyysprojekteja toteutettaessa ja niitä rahoitettaessa olisi hyvä kiinnittää huomiota. Tuotettava tieto palvelee myös organisaation

toimintatapojen kehittämistä työllisyysprojektien hallinnoinnin ja ohjauksen parissa. Projekteja toteutettaessa ja niitä rahoitettaessa joudutaan pohtimaan ja arvioimaan projektien tuottamaa lisäarvoa muihin työllisyyden edistämiseen palveluihin nähden ja tässä tarkastelussa voidaan osaltaan hyödyntää aikaisemmista projekteista tuotettua arviointitietoa. Arviointitietoa hyödynnetään tässä siten muun muassa Uusikylän (1999) ja Sinkkosen ja Kinnusen (1994) mainitsemiin julkisen sektorin uuden julkisjohtamistavan mukanaan tuomien toiminnan arviointiin ja resurssien allokointiin liittyviin tiedontuotantotarpeisiin sekä muun muassa Chelimskyn (1997) ja Pawsonin ja Tilley'n (1997) esiin tuomiin toiminnan kehittämiseen liittyviin tiedontuotantotarpeisiin.

5.2. Tutkimusaineisto

Tämän tutkielman kohteena ovat Työllä hyvinvointia -kehittämissalkkuun kuuluneet, Oulun kaupungin toteuttamat tai osarahoittamat, vuosina 2014–2016 päättyneet työllisyysprojektit. Vuosina 2014–2016 näitä työllisyysprojekteja on päättynyt yhteensä 20 kappaletta. Tämän tutkielman kohteeksi niistä rajautui kuitenkin vain 19 projektia, koska yksi projekteista kohdistui laajemmin myös muihin, kuin työttömien kohderyhmään, kuten eläkkeellä ja kuntoutustuella oleviin henkilöihin. Empiirisenä tutkimusaineistona ovat olleet projektien toteuttajien laatimat loppuraportit, joita oli yhteensä 19 kappaletta.

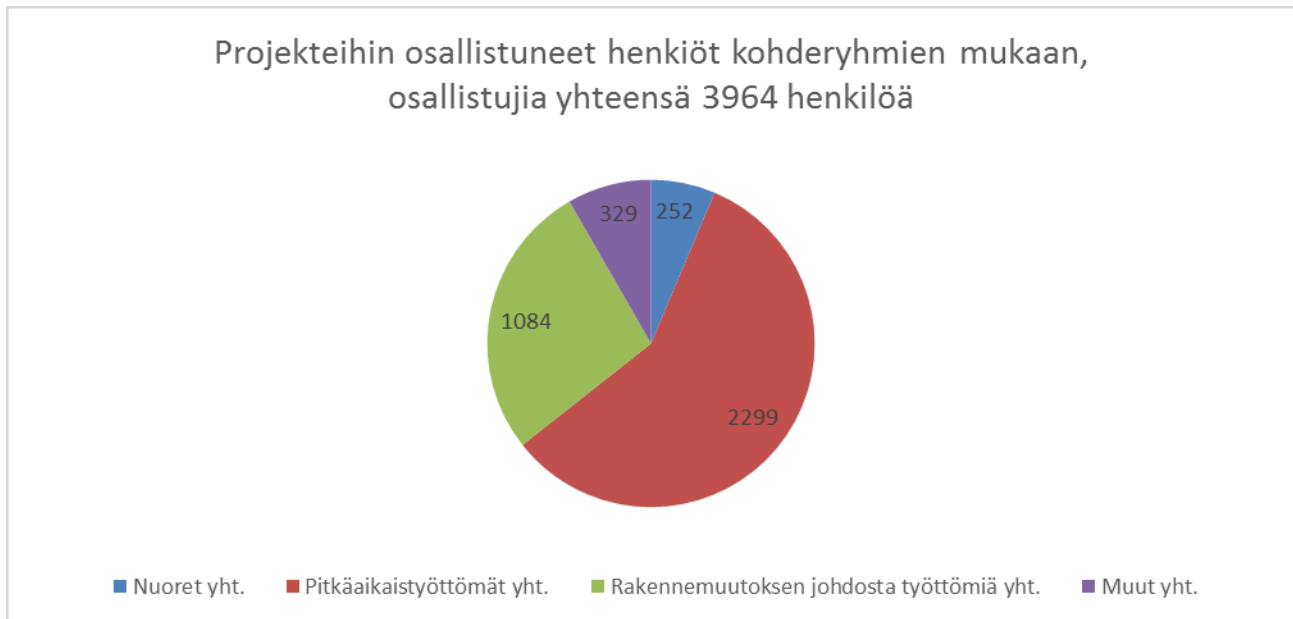
Tutkielman kohteena olevat projektit edustavat ajallisesti rajattua näytettä kyseisellä aikavälillä päättyneistä työllisyysprojekteista Oulun kaupungin Työllä hyvinvointia kehittämissalkussa. Näytteessä on huomioitu yhtä edellä mainittua projektia lukuun ottamatta kaikki kyseisellä aikavälillä päättyneet projektit. Projektien valikoituminen tutkielmaan toteutui ajallisen sekä kehittämissalkkuun liittyvän rajauksen perusteella. Tutkielman aikajaksoksi valikoitui vuosina 2014–2016 päättyneet projektit, jotta tarkastelusta saatavat tulokset ovat tutkielman valmistuessa edelleen mahdollisimman ”tuoreita” ja tuloksia on siten mahdollista yleistää koskemaan myös nykyhetkeä. Ajallisen rajaamisen perusteluna toimivat myös teoriaosuudessa mainitut kontekstitekijät, jotka ovat merkittävässä asemassa työllisyysprojektien toteutuksessa. Tähän tutkielmaan valikoituneet projektit edustavat Eskolan & Suorannan (1998) esittämiä laadullisen tutkimuksen luonteeseen kuuluvia esimerkiksi kitapauksia tutkittavan ilmiön tai asian yleisestä luonteesta (emt. 65). Tämän tutkielman projektit edustavat siten esimerkkejä Oulussa toteutetuista työllisyysprojektien massasta tutkielman ajankohdasta.

Koska työllisyysprojekteja koskevan tutkielman toteutustapana oli jälkikäteisarviointi, tutkielmassa esiin nostetut tulokset kertovat kumulatiivista, poikkileikkaustietoa kyseisten projektien koko toiminta-ajalta. Tutkimuskohteena olleiden projektien toteutuksen kesto on vaihdellut vajaasta kahdesta vuodesta viiteen vuoteen, ja projektien toimintaa ja tuloksia kuvaavat tiedot on koottu koko niiden toteutusajalta. Lindqvistin (2005), Rajavaaran (2001) ja Rostilan (2001) mukaan realistisen arviointitutkimuksen lähtökohtien mukaan historiaa dokumentoimalla voidaan tehdä johtopäätöksiä osittain myös tulevaisuutta ajatellen.

5.3. Tutkimuksen kohteena olevien projektien esittely

Tämän tutkielman kohteena oli yhteensä 19 erilaista työllisyysprojektia. Mukana tarkasteltavissa työllisyysprojekteissa on viisi (5) projektia ESR-rahoituksella toteutettuna, 12 projektia työllisyyspoliittisella avustuksella rahoitettua ja vähemmistönä yksi (1) projekti maakunnan kehittämisrahalla ja yksi (1) projekti EAKR-rahoituksella toteutettuna. Oulun kaupungin osarahoittamien projektien kuntarahoituksen myöntämisperusteissa linjauksena on, että ensisijaisesti rahoitetaan ESR-rahoituksella ja työllisyyspoliittisella avustuksella rahoitettuja hankkeita. Päättäneiden projektien joukossa painottuu työllisyyspoliittista avustusta saaneiden projektien osuus, joka johtunee uuden rakennerahastokauden käynnistymisestä vuosien 2013 ja 2014 vaihteessa. Tuolloin uusien ESR-hankkeiden rahoituksessa ja käynnistämisessä oli erinäisiä viiveitä ja projektien toteuttajat päätyivät hakemaan rahoitusta tuolloin paremmin saatavilla olleesta työllisyyspoliittisesta avustuksesta. Huomioitava on, että projektille haettava rahoituslinja suuntaa osaltaan projektille valikoituvaa kohderyhmää ja sen toteuttamaa toimintaa.

Päättäneiden projektien toteuttamiin toimenpiteisiin on projektien ilmoittamien kumulatiivisten toteumatietojen mukaan osallistunut yhteensä 3964 työtöntä henkilöä. Lisäksi projekteissa on tehty työllisyyttä edistävää yritysysteistyötä yhteensä 119 yrityksen ja 265 yhdistyksen tai muun organisaation kuten esimerkiksi oppilaitoksen kanssa. Lisäksi on luotu 21 uutta työpaikkaa.



Kuvio 1: Projektien toimenpiteisiin osallistuneet henkilöiden lukumäärä ja niiden jakautuminen kohderyhmien mukaan.

Tarkasteltaessa näitä työllisyysprojekteja projektiarvioinnille tyypilliseen tapaan tavoiteperusteisesti (ks. esim. Vartiainen 2001 ja Jalava & Virtanen 1998), projektien voidaan katsoa päässeensä niille asetettuihin yhteenlaskettuihin määrällisiin tavoitteisiin hyvin. Projektien yhteenlaskettu määrällinen tavoite ylitettiin niukasti (+190 henkilöllä), kun työttömiä osallistujia tavoiteltiin yhteensä näihin projekteihin 3774:ää henkilöä ja osallistuvia yrityksiä tavoiteltiin 100:aa kappaletta (+19 kappaletta).

Projektien kohderyhmiä ovat olleet pitkäaikaistyöttömät seitsemässä (7) projektissa, rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneet henkilöt neljässä (4) projektissa sekä nuoret työttömät kolmessa (3) projektissa. Lisäksi viidellä (5) projekteilla kohderyhmänä on jokin muu spesifi kohderyhmä, joita olivat maahanmuuttajataustaiset työttömät, rikostaustan omaavat työttömät ja osatyökyiset työttömät tai yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä ja työllisyyttä edistävistä hankintakriteereistä kiinnostuneet tahot. Kahdessa viimeksi mainitussa projektissa niiden ensisijaisena kohderyhmänä olivat yritykset tai muut organisaatiot, kuten esimerkiksi kolmannen sektorin toimijat tai oppilaitokset. Näiden kahden (2) projektin toiminta voidaan nähdä pienimuotoisina ponnisteluina pyrkiä vaikuttamaan työvoiman kysyntään liittyviin seikkoihin, muiden 17:n projektin keskittyessä työvoiman tarjontaa tukeviin toimenpiteisiin.

5.4. Tutkimuksen toteuttaminen ja tutkimusmenetelmät

Toteutin tämän pro gradu -tutkielman arviointitutkimuksena, joka koostui toteutuneiden projektien toiminnan sisällöllisestä arvioinnista, jossa hyödynsin realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä. Realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen tarkastelin tutkimuksessani sitä, mitä toimenpiteitä projektien toteuttajat ovat toiminnastaan niiden päättyessä raportoineet, joilla he olivat kokeneet saavuttaneensa kohderyhmänsä työllistymisen kannalta myönteisiä tuloksia. Lisäksi kuvasin sitä, mitä nämä tulokset projektien toteuttajien näkökulmasta olivat olleet ja missä kontekstissa ne olivat toteutuneet. Arviointi oli luonteeltaan summatiivista eli tietoja edellä mainitulta aikaväliltä kokoavaa, joka tässä tutkimuksessa toteutui jälkikäteisarviointina.

Kuten Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka (2006) ja Hirsjärvi ym. (2005, 151–155) kirjoittavat, laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on tutkittavan ilmiön kuvaaminen, selittäminen ja ymmärtäminen. Laadullisen tutkimuksen avulla tutkitaan elämismailmaa ja pyritään löytämään sekä tuomaan esiin tutkittavista ilmiöistä niiden tosiasiallista luonnetta ja luomaan syvällisempää ymmärrystä siitä. Tällöin tutkimukselle tyypillistä on elämismailman monimuotoisuuden tunnustaminen, jonka yhtenä tärkeänä osana nähdään tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden tai tahojen kokemukset ja näkemykset tutkittavan ilmiön kuvailemisessa, selittämisessä ja ymmärtämisessä.

Tämän tutkielman kohteena olleiden projektien elämismailmaa lähestyin projekteja toteuttaneiden tahojen kokemusten ja näkemysten kautta. Katsoin tällä tavoin voivani kuvailla työllisyysprojektien toimintaa ikään kuin niiden sisältä käsin. Halusin myös osaltani tuoda esiin projektien toteuttajien näkemyksiä ja kokemuksia siitä, mikä heidän mielestään on onnistunutta ja toimivaa toimintaa työllisyysprojektien toteuttamisessa ja mitä tuloksia he kokivat toiminnallaan olevan. Koin tämän tuovan lisäarvoa sellaiseen, usein pinnalla olevaan näkökulmaan, jossa projektien arviointi perustuu lähinnä projektien ulkopuolelta tehtyihin, panos–tuotos- tai kustannushyötyanalyysseihin, jotka eivät anna kokonaisvaltaista kuvaa siitä, mitä projekteissa tosiasiallisesti niihin osallistuvien henkilöiden kanssa on tehty ja miten työllistymistä on pyritty eri kohderyhmien kanssa tosiasiallisesti tukemaan.

Laadullisen tutkimuksen tekemistä ohjaavat usein myös tutkimuksen tekijän omat arvolähtökohdat ja ennakkokäsitykset. Laadullisessa tutkimuksessa nämä tutkijan ajattelua ohjaavat ennakkokäsitykset sallitaan, kunhan ne tiedostetaan ja tutkittavasta ilmiöstä pyritään luomaan niistä huolimatta mahdollisimman kokonaisvaltaisia huomioita. (Hirsjärvi ym. 2005, 152; Eskola & Suoranta 1998; Tuomi & Sarajärvi 2002; Grönfors 1982.)

Tähän tutkielmaan liittyvät tausta-oletukset ovat muodostuneet tutkielman tekijän työstä työskente-lystä työllisyysprojektien parissa. Tutkimuskohteena olleita projekteja kuitenkin pyritty tarkastelemaan etäämpää, niiden toteuttamaa toimintaa yleisellä tasolla tarkastellen, pyrkien siihen, etteivät henkilökohtaiset kokemukset tai näkemykset olisi ohjanneet liikaa tulkintojen tekemistä niistä.

Realistista arviointitutkimusta tehtäessä laaditaan arviointikohteena olevan ohjelman tai interventi-
on toimivuudesta ohjelmateoria, ajatusmalli, hypoteesi tai ennakko-oletukset, joita ryhdytään tes-
taamaan ja kehittämään käytännön kautta havaittujen seikkojen pohjalta eteenpäin. Alustavat en-
nakko-oletukset ja empirian kautta tehdyt havainnot muodostavat käsityksen siitä, mikä toimii, ke-
nen kohdalla ja missä olosuhteissa. Empiirisen tiedonkeruun kautta haetaan eri menetelmillä tietoa
toiminnan sisällöstä ja mekanismeista ja saatujen havaintojen perustella tehdään yleistettävissä ole-
via johtopäätöksiä vertaamalla niitä ennakko-oletuksiin. Ennakko-oletuksia voidaan myös kehittää
edelleen empiiristen tulosten perusteella. Kyseessä on siis eräänlainen sykleittäin etenevä teorian ja
käytännön vuoropuhelu, joka perustuu avoimen systeemin ajatukseen. Avoimessa systeemissä ym-
päriövä todellisuus nähdään kerrostuneena kokonaisuutena, joka voi alati muuttua ja kehittyä. (Ant-
tila 2007, 68–70; Rostila & Kazi 2001, 81–83; Pawson & Tilley 1997, 84–86). Realistisen arvioin-
nin oppi-isät Pawson ja Tilley (1997) korostavat, että empiirinen tietojen keruu ja analysointi voi
realistisessa arviointitutkimuksessa tapahtua hyvinkin erilaisin menetelmin, eikä sille sinällään ase-
teta vaatimuksia siitä, mitä laadullisia tai määrällisiä tutkimusmenetelmiä käytetään. Realistista ar-
viointitutkimusta voidaankin pitää eräänlaisena kehikkona, jonka näkökulmasta ja tausta-ajatuksista
käsin arviointia suoritetaan. (emt., 85).

Realistisessa arviointitutkimuksessa konteksti ja mekanismit saavat yhdessä aikaan toimintaketjun,
jossa erilaiset interventiot ja ohjelmat voivat tuottaa niille asetettujen tavoitteiden mukaisia vaiku-
tuksia. Tätä Pawson ja Tilley (1997) kuvaavat kaavalla: *olosuhde + mekanismi = tulos* (Context +
Mechanism = Outcome, C-M-O) (emt. 76–77). Rostila ja Kazi (2001, 72) täydentävät kaavaa vielä
lisäämällä siihen yhdeksi osatekijäksi toimintamallin, jolloin heidän esittämänsä realistisen arvioin-
titutkimuksen ketju koostuu seuraavasti: *olosuhde - mekanismi - toimintamalli - tulosityhdistelmä*.
Anttila (2007) puolestaan on nähnyt realistisen arviointitutkimuksen siten, että siihen sisältyy myös
kokonaisuuden hahmottuminen (Configurations). Realistinen arviointitutkimus hänen mukaansa
koostuu siten seuraavista osatekijöistä: *konteksti – toiminnot – tulokset – hahmottuminen* (Context
– Mechanism – Outcome pattern – Configurations, C-M-O-C) (emt.69). Yhteistä kaikissa hahmo-

telmissä on kontekstin ja mekanismien välinen yhteys ja tulosten sekä johtopäätösten tekeminen nämä osatekijät huomioiden.

Projektien kuvaamia, tulokselliseksi osoittautuneita toimenpiteitä tarkastelin tässä tutkielmassa realistisen arviointitutkimuksen mekanismi–olosuhde–tulos -asetelmaa mukaillen ja pyrin tunnistamaan projektien toiminnasta niitä tekijöitä (mekanismeja), jotka saavat aikaan halutun muutoksen sekä niitä olosuhteita (kontekstia), jossa mekanismit toimivat. Työni edetessä määrittelin mekanismit muutosta luoviksi mekanismeiksi (generative mechanism), joiden avulla edistetään ja tuetaan varsinaisen mekanismin eli muutosprosessin käynnistymistä projektin kohderyhmässä. Muutosta luova mekanismi ennakoi toimintaa ja toimii potentiaalina mekanismin käynnistymiselle. Muutosta luova mekanismi voi käynnistyä erilaisten interventioden aktivoimana tai vastaavasti mekanismit voivat aktivoida erilaisia interventioita yksilöihin tai ympäristöön liittyen. (Blom & Moren 2011, 61–63, 66.)

Muodostin muutosta luovat mekanismit tässä tutkimuksessa siten, että peilasini projektien toteuttamaa toimintaa ja niiden raportoimia tuloksia aiempien työllisyysprojektien sekä muiden työllisyyspoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuusarviointien kautta saatuihin tutkimustuloksiin siitä, mitkä tekijät niissä on havaittu toimiviksi seikoiksi työllisyyden edistämisen kannalta.

Tutkielman teoreettisessa osassa perehdyin tutkimuskirjallisuuden kautta työttömyyden ja työllisyyden hoidon erilaisiin teorioihin sekä projektien toteuttamisen, arviointiin ja työllisyysprojektien merkitykseen työllisyyden hoidon kannalta. Tämän jälkeen tutustuin empiirisen aineistooni eli projektien toteuttajien laatimiin loppuraportteihin, joita lukiessani tunnistin niistä teoriassa toimiviksi esitettyjä toimenpiteitä ja projektien toiminnoista tutkittuja vaikutuksia. Tunnistin keskeisimmistä ja useimmin toistuneista teoreettisesta ja empiirisestä aineistoissa esiin nousseista seikoista ohjelmateorioita, joiden arvioin olevan projektien toteuttamien toimenpiteiden taustalla. Ohjelmateoriat kuvaavat tässä sitä, mitä ja miten projektien toteuttajat olivat ajatelleet parantavansa kohderyhmänsä työllistymistä. Ohjelmateorian rinnalle kuvasin projektin toteuttajien esille nostamia käytännön toimenpiteitä ja niitä kuvaavia muutosta luovia mekanismeja, joita he olivat projektinsa taustalla vaikuttaneiden ohjelmateorioiden mukaisesti projektissaan toteuttaneet. Tällä tarkastelulla vastasin tutkimuskysymykseeni siitä, mikä projektissa toimi niitä toteuttaneiden tahojen näkökulmasta kohderyhmänsä työllistymistä edistävästi.

Mekanismien määrittelyn ohella tiivistin projektien kokemuksista ja tieteellisestä kirjallisuudesta esiin nostamieni havaintojen pohjalta kontekstitekijöitä, joissa muutosta luovat mekanismit ovat toteutuneet käynnistäen mahdollisuuden saavuttaa niiltä odotettuja tuloksia. Kontekstitekijät ovat laajempia, projektin toimintaympäristöä kuvaavia tekijöitä, jolloin kontekstit on tutkielman kohteena olleiden projektien toiminnassa olleet pääpiirteissään samat. Tämän johdosta en lähtenyt erittelemään kullekin yksittäiselle projektille omaa kontekstia, vaan tarkastelin kaikkia projekteja samojen kontekstitekijöiden kautta. Joidenkin projektien tai kohderyhmien kohdalla jokin tietty kontekstitekijä näyttäytyi projektin toteuttajien raporttoimana merkityksellisempänä, joten olen kuvannut nämä tekijät näiden kohderyhmien kohdalle erillisenä mainintana tutkielman tulosten yhteydessä. Tällä tarkastelulla vastasin tutkimuskysymykseeni siitä, missä kontekstissa muutosta luovat mekanismit ovat toteutuneet ja voivat tuottaa niiden mahdollistaman potentiaalin käynnistämää muutosta kohderyhmässään.

Aineiston analyysin päättelyprosessi on tässä pro gradu -työssä edennyt teorian ja empirian välisenä vuoropuheluna abduktiivisesti eli teoriasidonnaisesti. Teoriasidonnaisuudella tarkoitetaan tutkimuskohteen lähestymistä osin jo olemassa olevien ennakkokäsitysten ja teorioiden lähtökohdista, johon tutkimusaineistosta esiin nousevat seikat liitetään tai josta tutkimusaineisto tuo esiin uusia näkökulmia. Teoriasidonnaisuus eroaa varsinaisesta teorialähtöisestä, deduktiivisesta analyysistä siten, että sen suhde olemassa oleviin teorioihin on löyhempi eikä sen tarkoituksena ole esimerkiksi testata olemassa olevia teorioita tai malleja (Tuomi & Sarajärvi 2002; Grönfors 1982).

Tutkielman empiiristä aineistoa eli projektien loppuraporttien kautta saatua tietoa analysoin laadullisen sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan tutkittavaa ilmiötä koskevan aineiston tiivistämistä ja kiteyttämistä sellaiseen muotoon, että siitä saadaan esiin olennaiset seikat, joiden perustella voidaan tuoda esiin tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Sisällönanalyysin toteutuksessa voidaan muun muassa hyödyntää aineiston koodaamista, tyypittelyä tai teemoittelua ja nostaa esiin sitä kautta tutkimuskysymysten kannalta keskeisiä löydöksiä (Günther ym. 2014).

Luettuani projektin loppuraportit useaan kertaan, tein niissä useimmiten toistuvista, hyviksi ja tuloksellisiksi havaituista tekijöistä ryhmittelyjä ja vertasin niitä teorian kautta esiin nousseisiin projektien ja muiden työllistämistoimenpiteiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta käsitelleisiin arviointeihin. Näin ohjelmateoriat ja muutosta luovat mekanismit sekä niitä ympäröivät kontekstitekijät alkoivat vähitellen hahmottua ja luokittelin projektien toiminnat niiden mukaan. Ohjelmateorioita

muodostui aluksi 15, mutta luokittelun ja tiivistämisen jälkeen jäljelle jäi 12 erilaista ohjelmateoriaa. Ohjelmateorioiden rinnalle kuvasin niihin liittyviä muutosta luovia mekanismeja sekä projektin niistä raportoimia tuloksia. Tarkastelutapani mukaan jokaisessa projektissa oli yhtä aikaa taustalla useampia ohjelmateorioita ja niihin liittyviä mekanismeja ja toimintoja käynnissä. Eli kukin projekti saattoi toteuttaa toiminnassaan vähimmillään kahta, enimmillään kuutta eri ohjelmateoriaa projektin tavoitteiden saavuttamisessa eli jostakin näkökulmasta tarkasteltuna työllisyyden edistämistä.

Kokosin projektien toimintaa, ohjelmateorioita, muutosta luovia mekanismeja sekä niiden kautta toteutuneita tuloksia kuvaavat tiedot yksilökohtaisesti projektikohtaisiin taulukoihin, jotka esittelen tutkimuksen tuloksia kuvaavassa kappaleessa 6.

5.5. Tutkimuksen toteuttamiseen liittyvät rajaukset

Valitsin realistisen arviointitutkimuksen hyödyntämisen pro gradu -työni lähestymistavaksi sen kokonaisvaltaisen, holistisen lähestymistavan sekä sen selityksiä etsivän luonteen vuoksi. Työllisyysprojektien toiminnan ja tuloksellisuuden mittaaminen yksinomaan kvantitatiivisesti esimerkiksi panos–tuotos tai kustannushyötyanalyysin tarkastelun kautta ei mielestäni anna riittävää kuvaa työllisyysprojektien toiminnasta. Esimerkiksi Rajavaaran (2001) mukaan realistisen arvioinnin hyödyt tulevat juuri esiin erityisesti erilaisia toimenpideohjelmaa ja projekteja tutkittaessa (emt. 59–61).

Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan tarkastella työllisyysprojektien toimintaa, sisältöä ja vaikutuksia sosiaalihuollon interventioiden yhteydessä käsitellyn niin sanotun mustan laatikon (the black box) näkökulmasta. ”Mustan laatikon” sisältöä on usein vaikea todentaa ja sillä viitataan siihen, että jonkin toimenpiteen sisällöllistä, asiakkaaseen tai kohderyhmään liittyvää, esimerkiksi ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa tapahtuvaa toimintaa on vaikea mitata. Asiakkaassa tai kohderyhmissä tapahtuneita muutoksia ennen ja jälkeen toimenpiteen voidaan kuitenkin monitoroida. (Unray, ym. 2007, 158).

Työllisyysprojektien toimintaan, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen vaikuttavat merkittävässä määrin niitä ympäröivät olosuhteet (kontekstit) sekä toimintaan osallistuvia organisaatioita ja yksilöitä ohjaavat mekanismit. Tässä tutkimuksessa olen pyrkinyt kuvailemaan tekijöitä, jotka tuovat esiin työllisyysprojektien toiminnan ”todellista luonnetta” työllisyyden edistämiseen liittyvien pal-

veluiden kokonaisuudessa. Työllisyysprojektien toimintaympäristö ja se todellisuus, jossa niitä toteutetaan, on hyvin monitahoinen ja useista eri seikoista koostuva kompleksinen systeemi, johon vaikuttavat sekä projekteihin osallistuvien yksilöiden, että niitä toteuttavien yhteisöjen sekä ympäröivän yhteiskunnan erinäiset seikat joko työllistymistä mahdollistavasti tai sitä estävästi.

Tutkimuskohteeseen liittyvät useat kontekstitekijät puolsivat arviointityön rajaamista suhteellisen suppealle ajanjaksolle, joiksi valikoin vuodet 2014–2016. Työllisyyspolitiikan linjaukset, jotka heijastuvat muun muassa lainsäädäntöön sekä linjaavat määrärahojen käyttöä, ovat muuttuneet lähi-vuosina merkittävästi. Lisäksi merkittävä muutos työllisyysprojektien toimintaympäristössä on ollut rakennerahastokauden vaihtuminen. Tämän tutkielman kohteena olleet ESR- ja EAKR -rahoitteiset projektit ovat toteuttaneet rakennerahastokauden 2007–2013 mukaista ohjelmaa. Vuodesta 2015 alkaen Euroopan Sosiaalirahaston rahoittamia projekteja on toteutettu ja rahoitettu Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -ohjelmasta. Ohjelmakauden vaihtuessa projekteissa toimivat mekanismit ja olosuhteet eivät välttämättä ole vertailukelpoisia keskenään.

Tutkielman ajallisiin rajaamisperusteisiin vaikutti myös vuonna 2014 Oulun kaupungissa aloitettu projektien ohjelmalliseen johtamiseen ja hallinnointiin tähtäävä kehittämissalkkutyö. Tätä ennen projekteja hallinnoitiin kehittämisohjelmien kautta, mutta niiden toteutus ja painotukset poikkeavat merkittävästi kehittämissalkkujen kautta toteutettavasta ohjelmatyöstä ja sen johtamisesta. Lisäksi ennen kehittämissalkkujen organisoitumista, aikaisemmilta vuosilta projekteista saatava tieto projektien toiminnasta ja toteutuksesta oli osin hajanaista ja puutteellista. Näiden hajanaisten tietojen mukaan ottaminen tämän tutkielman tarkasteluun olisi heikentänyt sen luotettavuutta.

Tämän tutkielman tuottama tieto on luonteeltaan yleistasoista kuvausta siitä, mikä työllisyysprojekteissa toimii ja mitä niissä on tehty, mutta arvioiti ei ylety yksilötasolla toteutettavaan työllisyysvaikutusten arviointiin. Työllisyysprojekteilta usein toivotaan yksilötasolle yltävää, pitkän aikavälin seurantatietoa siitä, ovatko projektit onnistuneet vaikuttamaan pitkäkestoisesti niihin osallistuneiden henkilöiden työllistymiseen. Yksilötasolle kohdistuvien työllisyysvaikutusten tutkiminen edellyttäisi projekteihin osallistuvien henkilöiden henkilötietojen sekä suostumuksen saamista tietojen tarkasteluun heidän projektiin osallistumisensa jälkeen. Tällaisia suostumuksia ei tämän tutkielman kohteena olleisiin projekteihin osallistuneilta henkilöiltä ollut mahdollista jälkikäteen saada. Yksilötasolle yltäviä työllisyysvaikutuksia erilaisten toimenpiteiden jälkeen on mahdollista tutkia erilaisin rekisteritutkimuksin.

Tutkimustuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että projektit ovat raportoineet toiminnastaan ja tuloksistaan hyvin eri tavoin. Kunkin projektin rahoittajataho on asettanut omat vaatimuksensa projektien toiminnan ja tulosten raportointimuodoille ja kukin projektitoimija on raportoinnissaan noudattanut niitä. Projektien raportoinnista on siten poimittu yleisellä tasolla niitä muutosta luovia mekanismeja, jotka projektien toteuttajat ovat toiminnassaan kokeneet hyödyllisimmiksi ja toimivimmiksi ratkaisuiksi työllistymisen edistämisessä oman projektinsa kohderyhmälle. Loppuraporttien lisäksi osa projekteista on toteuttanut myös muita vapaaehtoisia tarkasteluja (kuten esim. opinnäytetöitä, asiakaskyselyjä) tai esimerkiksi itsearviointeja toiminnastaan, mutta nämä raportit ja arvioinnit on jätetty tässä arvioinnissa huomiomatta, koska niitä on tehty vain osassa projekteja. Asiakkaiden kokemus ja ”ääni” näkyi kuitenkin useimmissa projekteissa projektien toteuttajan arvioidessa ja kuvatessa sitä, mikä heidän projektissaan on toiminut hyvin ja kenelle.

6. TUTKIMUSTULOKSET

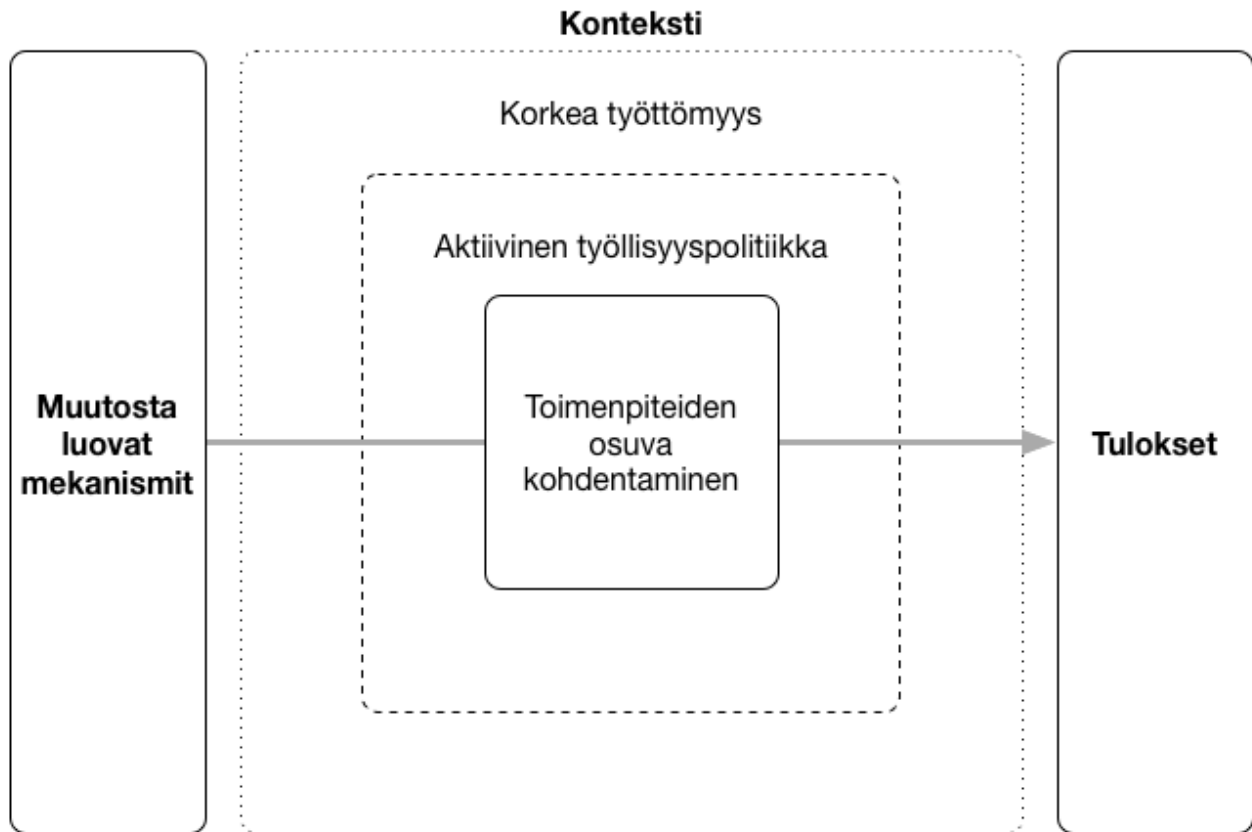
6.1. Työllisyysprojektien konteksti

Olen tarkastellut tässä tutkielmassa työllisyysprojektien toiminnan toteutumista niiden omassa toimintaympäristössään ja pyrkinyt tuomaan esiin realistista arviointitutkimusta mukaillen esiin tietoa siitä, missä kontekstissa työllisyysprojektit ovat toimineet. Pawsonin ja Tilley'n (2007) sekä Raja-vaaran (2001) mukaan konteksteja tutkimalla ja kuvaamalla voidaan saavuttaa tiedon kasautumista siten, että erilaisten ohjelmien tai interventoiden toimivuudesta tai toimimattomuudesta voidaan tehdä yleistettävissä olevia päätelmiä.

Tämän tutkielman kohteena olevien työllisyysprojektien kontekstiksi määrittyi neljä erilaista toimintaympäristötekijää, joita käsitellen yksityiskohtaisemmin seuraavissa tämän pääluvun alaluvuissa. Kontekstitekijöitä ovat:

1. Alueen korkea työttömyystilanne
2. Aktiivisen työllisyyspolitiikka projektien toimintaa ja niiden rahoitusta ohjaavana tekijänä
3. Projektien osuva ja oikea-aikainen kohdentaminen alueellisesti sekä yksilötasolla

Kontekstitekijöitä tarkasteltaessa niitä voidaan lähestyä asetelmasta käsin, jossa toiminta nähdään toimivana tai vaikuttavana, vain *jos* konteksti ja olosuhteet mahdollistavat sen (Karjalainen 172–173). Seuraavassa kuviossa on esitetty tässä tutkielmassa merkitykselliseksi nousseet kontekstitekijät. Tämän tutkielman mukaiset projektien muutosta luovat mekanismit voivat siten tuottaa ohjelmateorioidensa mukaisia tuloksia kohderyhmänsä työllistymisen edistymisen kannalta vain, jos niiden toiminnan kannalta merkityksellisesti tunnistetut kontekstit ovat olemassa.



Kuvio 2: Työllisyysprojektien kontekstit tutkielman näkökulmasta.

Pawson ja Tilley (1997) katsovat, että erilaiset ohjelmat tai interventiot toimivat, jos ne toteuttavat asianmukaisia ideoita tai mahdollisuuksia sosiaalisesti ja kulttuurillisesti sopivassa kontekstissa. Tässä tutkielmassa lähtökohtana on ajatus, että kaikkien kolmen edellä mainitun kontekstin pitää toteutua yhtäaikaaisesti, jotta tämän tutkielman kohteena olleiden projektien muutosta kuvaavat mekanismit ovat voineet tuottaa mahdollisimman tehokkaasti niiltä odotettuja potentiaalisia vaikutuksia. Esimerkiksi korkea työttömyystilanne yksin ei takaa sitä, että projektin muutosta luovat mekanismit käynnistävät automaattisesti työllistymistä edistäviä vaikutuksia työttömien keskuudessa. Tähän tarvitaan myös projektien toimenpiteiden osuvaa kohdentamista. Projektien toteuttamien toimenpiteiden osuva kohdentaminen puolestaan ei yksin käynnistä toivottuja työllisyysvaikutuksia, jos esimerkiksi työttömyys äkillisesti laskisi ja projektien toteuttamalle toiminnalle ei olisi enää kysyntää. Jos taas aktiivisen työllisyyspolitiikan idea lakkaisi yhtäkkisesti yhteiskunnassamme ”olemasta voimassa”, mitkään tämän työn tarkastelun kohteena olleiden projektien perusideat, kuten esimerkiksi työttömien aktivointi tai työvoiman kohtaannon parantaminen, eivät välttämättä tuntuisi tarkoituksenmukaiselta.

6.1.1. Korkea työttömyys projektien toiminnan kontekstina

Tämän tutkielman kohteena olevat työllisyysprojektit on toteutettu korkean työttömyyden aikana. Työttömyysaste oli projektien päättymisvuosina tutkimuspaikkakunnalla valtakunnallista tasoa korkeampi.

Taulukko 1: Keskimääräiset työttömyysasteet projektien päättymisvuosina tutkimuspaikkakunnalla ja valtakunnallisesti.

Vuosi	Työttömyysaste keskimäärin Oulussa	Työttömyysaste keskimäärin valtakunnallisesti
2014	16,2 %	12,4 %
2015	17,2 %	13,4 %
2016	16,6 %	13,2 %

(Lähde: TEM Tilastotiedote 2015:1; TEM Tilastotiedote 2016:1; TEM Tilastotiedote 2017:1)

Korkean työttömyyden lisäksi projektien toiminta-alueella avointen työpaikkojen kasvu on ollut koko maan keskimääräistä kehitystä hitaampaa. Valtakunnallisesti tarkasteltuna avointen työpaikkojen määrä on kasvanut valtakunnallisesti vuodesta 2014 vuoteen 2016. TE-toimistoihin avoimeksi ilmoitettuja paikkoja vuonna 2015 oli 5% enemmän kuin edellisenä vuonna ja vuonna 2016 jopa 15% enemmän edelliseen vuoteen verrattuna. Tutkielman kohteena olevien projektien toiminta-alueella työpaikkojen määrä kuitenkin laski vuodesta 2014 vuoteen 2015 4,1 prosentilla, mutta kasvoi vuodesta 2015 vuoteen 2016 7,9 prosentilla. (TEM Tilastotiedote 2016:2; TEM Tilastotiedote 2017:2)

Kyseiselle ajanjaksolle sijoittuu alueella merkittävä työelämän rakennemuutos, joka osaltaan selittää alueen heikkoa työllisyystilannetta. Rakennemuutos on koskettanut erityisesti ICT-alaa. Vuonna 2014 toteutui isoja irtisanomisia erinäisten liiketoimintapäätösten johdosta ja lyhyellä aikavälillä kyseiseltä alalta työttömäksi jäi yli 1100 henkilöä. Lisäksi muutokset johtivat kerrannaisvaikutuksiin työttömyyden kasvaessa erilaisissa tuki- ja palvelutehtävissä, esimerkiksi kiinteistö- ja toimistoaloilla. (Nieminen 2014, 122–124.)

Alueella työvoiman kysyntä on ollut korkeassa työttömyystilanteessa heikentynyttä ja työvoimasta on syntynyt ylitarjontaa. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että työttömyys erityisesti pitkäaikaistyöttömien sekä nuorten työttömien kohdalla on tämän tutkielman tarkasteluajanjaksolla kasva-

nut. Heikommissa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt jäävät korkeassa työttömyystilanteessa helpoimmin ilman työtä. Lisäksi alueen työmarkkinoita on vaivannut jonkin verran kohtaanto-ongelma, jossa avoinna oleviin työpaikkoihin ei joko osaamisen puutteen tai pitkien välimatkojen vuoksi ole löytynyt sopivia työntekijöitä, vaikka työvoimaa sinällään olisi ollut tarjolla. (Nieminen 2014, 124–125.)

Pawsonin ja Tilley'n (1997) esiin tuoma kulttuurinen ja sosiaalinen toiminnan konteksti voidaan tämän tutkielman kohdalla nähdä tarkoittavan muun muassa sitä, että projektien kuvaamat muutosta luovat mekanismit eivät toimi tai ole asianmukaisia matalamman työttömyyden olosuhteissa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen, jota ei todennäköisesti pidettäisi riittävänä tuloksena projektille matalassa työttömyystilanteessa, jossa työvoiman kysyntää on runsaammin myös matalan tuottavuuden työpaikkoihin. Tai mikäli työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma yhtäkkisesti katoaisi, siihen liittyviä projektien toteuttamia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi erilaisia matchmaking -tilaisuuksia, projekteissa muutosta luovina mekanismeina ei voitaisi pitää enää toimivina ja tarkoituksenmukaisina.

6.1.2. Aktiivinen työllisyyspolitiikka projektien toiminnan kontekstina

Valtakunnallisesti korkeaa työttömyystilannetta ja työelämän rakenteellista muutosta on pyritty ratkaisemaan tutkielman kohteena olevien projektien päättymisajankohtana pääministeri vuonna 2013 Jyrki Kataisen, vuonna 2014 Aleksander Stubin sekä toukokuusta 2015 alkaen Juha Sipilän hallitusten muotoilemin työllisyyspolitiikoin, joissa aktiivisen työllisyyspolitiikan suuntaviivat ovat olleet vahvasti esillä. Työllisyysprojektien voidaan osaltaan nähdä toteuttaneen näiden hallitusohjelmien mukaista aktiivista työllisyyspolitiikkaa. Aktiivinen työllisyyspolitiikka on asettanut työllisyysprojektit siihen liittyvän toimintakehyksen ja on siten määritellyt projekteille myönnettäviä rahoituksia sekä sitä, millaisia tavoitteita projekteille on voitu asettaa ja millaista toimintaa projektien puitteissa on ollut mahdollista toteuttaa. Sjöblomin (2006, 75–76) ja Eräsaaren (2006, 98) mukaan projektien rahoituksilla ohjataan rahoittavien tahojen intressien ja tavoitteiden toteuttamista, joka tämän tutkielman yhteydessä näyttäytyy aktiivisen työllisyyspolitiikan keinojen toimeenpanemisena pääasiallisesti työvoiman tarjontaa tukevien toimenpiteiden näkökulmasta.

Myös aktiivinen työllisyyspolitiikka on sellainen Pawsonin ja Tilley'n (1997) kuvaama sosiaalinen ja kulttuurinen konteksti, joka määrittää projektien toiminnassa hyvin pitkälle sen, mikä niiden toteuttamassa toiminnassa on hyväksyttyä tai suotava tapa toimia. Aktiivisen työllisyyspolitiikan näkemyksiin kuuluu muun muassa työvoiman aktivointi oman työnhakunsa edistämiseksi, joka nähdään vastineena työttömyysturvan nauttimiselle sekä erilaisten työllistymistä edistävien palveluiden aktiivinen, mutta selektiivinen tarjoaminen työttömille yhteiskunnan taholta (ks. esim. Sihto 2015 ja Koistinen 2014). Mikäli Suomessa ei toteutettaisi aktiivista työllisyyspolitiikkaa emmekä olisi tietoisia sen taustavaikuttamista, saattaisivat edellä mainitut toimenpiteet vaikuttaa täysin sopimattomilta keinoilta työllisyydenhoidossa. Ne esimerkiksi tuskin toimisivat yhteiskunnassa, jossa markkinat hoitavat työttömyysongelman ilman julkisia välikäsiä. Tämän tutkielman kohteena olleiden projektien näkökulmasta on kuitenkin ollut tärkeää, että aktiivinen työllisyyspolitiikka on raamittanut ja mahdollistanut niiden toimintaa.

6.1.3. Projektien osuva kohdentaminen toiminnan kontekstina

Merkittävänä kontekstina työllisyysprojektien toiminnassa näyttäytyy projektin osuva ja oikea-aikainen kohdentaminen. Tätä kontekstia voidaan tarkastella sekä alueellisesti toteutettavan työllisyyspolitiikan että yksilölle tarjottavan toimenpiteen tasolla.

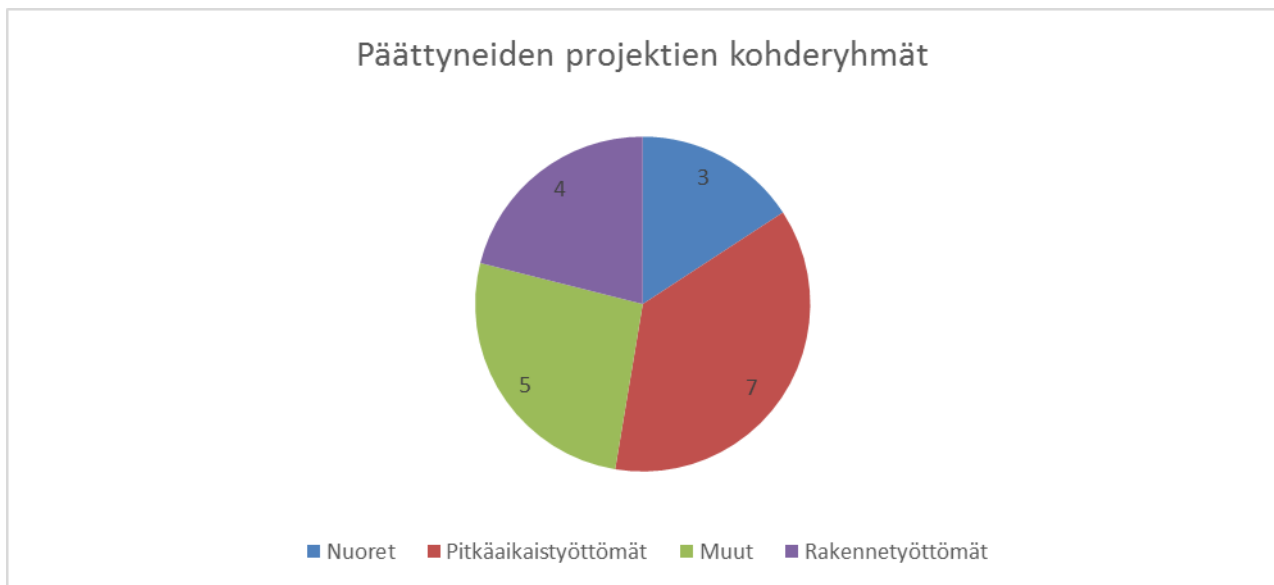
Sihdon mukaan (1994) aktiivisen työllisyyspolitiikan yhtenä peruslähtökohtana on pidetty toimenpiteiden selektiivisyyttä eli niitä tarjotaan valikoivasti kohdentaen niille kohderyhmille, joiden niitä katsotaan yhteiskunnassa eniten tarvitsevan (emt. 169–172). Toimenpiteiden kohdentaminen on siten aina poliittista valintaa siitä, mille kohderyhmille ja missä laajuudessa työllistymistä edistäviä palveluita tarjotaan ja näistä valinnoista muodostuvat strategiat siitä, miten työttömyysongelmaa kussakin tilanteessa lähdetään ratkaisemaan (Jolkkonen & Kurvinen 2012; Aho 2008b; Sjöblom 2006).

Mikäli projektien kohdentaminen strategisella tasolla esimerkiksi niiden lukumäärän, kohderyhmien tai niiden toteuttamien mekanismien osalta ei kohdistu oikeassa suhteessa työttömien henkilöiden määrään tai palvelutarpeisiin, projektien toiminnalla on vaikea saada aikaan niiltä odotettuja tuloksia ja vaikutuksia. Tässä merkitykselliseen asemaan nousee alueen työmarkkinoiden ja työttömyys-

tilanteen syvällinen tuntemus sekä projektien toteuttamien mekanismien ja niitä ohjaavien ohjelma-teorioiden tunnistaminen sekä näistä koostuvan tiedon yhdistäminen strategisessa suunnittelussa.

Toimenpiteiden osuva kohdentaminen liittyy myös yksilötasolla tehtävään työhön merkittävällä tavalla. Ahon (2008b,48) sanoin voidaan todeta: *”osuvasti kohdistettu toimenpide on vaikuttava, väärin kohdistettu ei ole”*. Toimenpiteen sisällön ja ajoituksen tulee olla osallistujalle oikea ja riittävä, jotta sillä on merkitystä yksilön työllistymiselle. Esimerkkinä tästä voidaan mainita, että koulutustoimenpiteillä ei välttämättä voida tarjota työttömälle henkilölle vertaistukea hänen työttömyystilanteessaan voimaantumiseksi tai syrjäytymisen ehkäisemisen toimenpiteillä ei yksistään saada työllistettyä henkilöitä avoimille työmarkkinoille. Työttömän henkilön palvelutarpeen tunnistaminen sekä olemassa olevien palveluiden ja työmarkkinoiden tuntemus sekä riittävä ja osaava henkilöstö kohdistamaan toimenpiteitä yksilötasolla oikein, mahdollistavat Sihdon (2015) ja Ahon (2008b) mukaan toimenpiteiden osuvan ja oikea-aikaisen kohdistamisen.

Toimenpiteiden kohdistamiseen liittyvien seikkojen voidaan nähdä vaikuttavan myös työllisyysprojektien muutosta luovien mekanismien toteutumiseen ja niiltä odotettujen vaikutusten aikaan saamiseen. Tämän tutkielman kohteena olleiden työllisyysprojektien kohdentaminen työttömien eri kohderyhmien osalta on noudattanut alueella laadittua työllisyysohjelmaa (Oulun kaupungin työllisyysohjelma 2013–2016) sekä projekteille kehittämissalkkumäärittelyssä asetettuja linjauksia (Oulun kaupungin kehittämissalkut). Projektien kohdentaminen on siten alueellisten strategioiden näkökulmasta ollut onnistunutta. Alueellisten linjausten mukaan työllisyysprojekteja sekä muita työllistämisen toimenpiteitä kohdistetaan alueella ensisijaisesti nuoriin, pitkäaikaistyöttömiin ja rakenneuudoksen johdosta työttömäksi jääneisiin henkilöihin, joihin tämän tutkielman kohteena olleet projektit ovat ensisijaisesti kohdistuneetkin. Tutkielman kohteena olleissa projekteissa painottuvat kuitenkin myös kohderyhmässä muut -kohderyhmään sisältyvät projektit, johon kuului muun muassa maahanmuuttajiin, osatyökykyisiin ja vankilataustan omaaviin kohderyhmiin suunnatut projektit. Useat näistä kohderyhmistä sijoittuvat herkästi myös pitkäaikaistyöttömien kohderyhmään, jonka vuoksi niin sanottujen erityisten projektien tai palveluiden tuottaminen näille spesifeille kohderyhmille voidaan nähdä edellä mainittujen strategioiden mukaisena toimintana.



Kuvio 3: Projektien jakautuminen projektien kohderyhmittäin.

Yksilötasolla projektien osuvassa ja oikea-aikaisessa kohdentamisessa olisi tämän tutkielman kohteena olleiden projektien toiminnassa ollut kuitenkin parantamisen varaa. Useat projektit raportoivat, etteivät pystyneet omalla palveluvalikoimallaan auttamaan kaikkia niihin ohjattuja asiakkaita, jolloin projektien määrälliset tavoitteet eivät kaikissa projekteissa täyttyneet asiakassijoittumisten osalta suunnitellusti. Erityisesti tämä korostui rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmälle toteutetuissa projekteissa, joissa muutosta luovat mekanismit olivat lyhyitä ja dynaamisia interventioita, joiden kautta ei ollut mahdollista vaikuttaa esimerkiksi työttömyyden seurannaisvaikutuksena ilmenneeseen työkyvyn tai elämänhallinnan heikkenemiseen. Tätä seikkaa kuvaa hyvin erään projektin toteuttajan kommentti loppuraportissaan:

”Intensiivisestä ja lyhytkestoisesta palvelusta johtuen hanke ei voinut vastata joidenkin asiakkaiden laajentuneeseen palvelutarpeeseen (pitkäaikaistyöttömyyden haastavimmat seurannaisvaikutukset) ja asiakkaat ovatkin todenneet, että tämänkaltainen palvelu pitäisi toteuttaa varhaisemmassa vaiheessa työttömyyttä pitkäaikaistyöttömyyden seurannaisvaikutusten ennaltaehkäisemiseksi.”

6.2. Työllisyysprojektien ohjelmateoriat ja muutosta luovat mekanismit

Projekteilla on ollut käytössään erilaisia menetelmiä ja ne ovat toteuttaneet useita erilaisia toimenpiteitä, joiden avulla ne ovat pyrkineet parantamaan oman kohderyhmänsä työllistymistä. Projektien

käytössä olleet menetelmät ja toimenpiteet ovat perustuneet projektien taustalla vaikuttaneisiin ohjelmateorioihin. Ohjelmateoriat (ks. esim. Dahler-Larsen 2005) kuvaavat tässä uskomuksia siitä, miten projektien toteuttajat olivat ajatelleet parantavansa kohderyhmänsä työllistymistä. Ohjelmateorian taustalla toimijoilla ovat olleet työllistämiseen liittyvät käsitykset siitä, mitkä toimenpiteet toimivat heidän projektinsa kohderyhmälle parhaiten työllistymistä edistävästi.

Projektien toteuttajien näkemyksistä sekä tämän aihepiirin teoreettisen tarkastelun kautta, tämän tutkielman kohteena olleiden projektien toiminnasta oli mahdollisuus tunnistaa yhteensä 12 erilaista ohjelmateoriaa, joiden avulla projektit pyrkivät parantamaan kohderyhmänsä työllistymistä. Tunnistettuja ohjelmateorioita ovat:

1. Pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen vähentävät työttömyydestä johtuvia haittavaikutuksia. (Sihto 2015; Aho 2008; Jolkkonen & Kurvinen 2012).
2. Työmarkkinavalmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).
3. Työnantajayhteistyöllä voidaan madaltaa rekrytointikynnystä (Sihto 2015; Jolkkonen & Kurvinen 2012).
4. Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012).
5. Projektien toiminnalla voidaan lisätä ja aktivoida työvoimareserviä (Aho 2008).
6. Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työnhaun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).
7. Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen luovat mahdollisuuksia työmarkkinoille pääsemiseksi (Karjalainen 2011; Keskitalo & Karjalainen 2013).
8. Projekti voi toimia ”muutoksen puskurina” ja sen toiminnalla voidaan vastata toimintaympäristössä tapahtuviin esim. lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka vaativat nopeaa reagointia. (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)
9. Projektit voivat toimia informaation tuottajina erilaisten toimintojen tai palveluiden kehittämiseksi (Alavaikko 2006; Kankare 2006).
10. Työllisyysshankkeen tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden yhteiskunnallisten hyvinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agendat) (Aho 2008, Sihto 2015).
11. Projektit voivat toimia julkisen sektorin resurssivajeen paikkaajina (Sjöblom 2006; Pohjola 2001)

12. Projektit voivat toimia hallinnollisina välittäjinä esim. uusien EU-tason toimintapolitiikkojen ja suuntausten alueelliseksi implementoinniksi. (Sjöblom 2006)

Ohjelmateorioista ensimmäiset (teoriat 1–7) edustavat teorioita, joissa on yksilölähtöinen, työttömiin henkilöihin kohdistuva oletus siitä, miten projektin toiminnalla voitaisiin parhaiten edesauttaa kohderyhmän työllistymistä. Nämä ohjelmateoriat näyttäytyivät projektien toiminnassa projektin kohderyhmästä riippuen eri tavoin painottuen. Ohjelmateoriat 8–12 puolestaan koskettavat enemmän projektin asemaa ja yhteiskunnallista tehtävää osana työllisyydenhoidon palvelujärjestelmää. Nämä taustaoletukset heijastuivat osaksi projektien toteuttamaa toimintaa ja määrittelivät myös osaltaan projekteissa toteutettuja toimenpiteitä ja muutos luovia mekanismeja.

Tämän tutkielman kohteena olleissa projekteissa ohjelmateorioista eniten toistui henkilökohtaisen ohjauksen, tuen ja neuvonnan antaminen työttömille työnhakijoille. Projekteista 10 perusti ajatuksensa siihen, että henkilökohtaisella, intensiivisellä tuella ja ohjauksella voidaan mahdollistaa työllistymisen ja työnhaun tehostuminen. Tuloksina henkilökohtaisen tuen ja ohjauksen toteutumisesta raportoitiin muun muassa työllistymisprosessin nopeutuminen, opintojen läpäisyn tehostuminen ja koulutuksen jälkeinen jatkotyöllistyminen, itsetunnon vahvistuminen ja voimaantuminen. Henkilökohtaisen ja osaavan palvelun merkityksestä kirjoittaa tutkimuksissaan erityisesti Sihto (2015), jonka mukaan henkilökohtaisesti tarjottu palvelu voi vaikuttaa yksilön työllistymiseen jopa alueellista työttömyystilannetta enemmän. Myös Karjalainen & Keskitalo (2013) ovat todenneet tutkimuksissaan henkilökohtaisen tuen olevan merkityksellinen tekijä työllistymisessä ja siihen liittyvissä toimenpiteissä onnistumisessa. Henkilökohtaisen tuen tärkeyttä kuvataan projektien loppuraporteissa muun muassa seuraavasti:

*”Hankkeen toiminta on osoittanut, että intensiivisellä palvelulla **voidaan nopeuttaa** työnhakijoiden työllistymisprosessia.” (P2)*

”Asiakkaat kokivat henkilökohtaisen ohjauksen tärkeäksi, koska silloin on voinut tarkemmin paneutua työ- tai koulutussuunnitelmiin sekä voinut miettiä uusia työnhakuvaihtoehtoja” (P2)

Henkilökohtaisen palvelun tärkeys korostui erityisesti projektien kohteena olleille erityisryhmille tarjotuissa palveluissa merkittävänä tekijänä työllistymisen tai työllistymisvalmiuksien parantumisen kannalta. Projektien toteuttajien ja heidän asiakaskunnastaan saaman palautteen mukaan erityisemmät kohderyhmät, kuten esimerkiksi osatyökykyiset työnhakijat tai pitkään ICT-alalla työsken-

nelleet, korkean osaamisen omaavat, mutta äkillisesti työttömäksi jääneet henkilöt, eivät tulleet palveluiksi niin sanottujen työllistämisen peruspalveluiden kuten esimerkiksi työnvälityksen kautta. Tällaisten kohderyhmien palveleminen vaatii erityistä asiantuntemusta palveluiden kehittämisessä ja toteuttamisessa.

”Projektin on pystynyt tukemaan ja palvelemaan hyvin ihmisiä, jotka eivät ole tätä muilta tahoilta olisi saaneet” (P10)

Henkilökohtaisen tuen merkityksen voidaan arvella korostuvan projektien toiminnassa osaltaan sen vuoksi, että projekteja hyödynnetään usein myös niin sanottuina resurssivajeen paikkaajina. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkinen sektori aliresurssoi toteuttamiaan palveluja esimerkiksi säästöpainoiden alla ja kompensoi sitten näitä puutteita projektitoiminnalla (ks. esim. Sjöblom 2006). Julkisen sektorin toteuttamat työllisyyspalvelut ovat olleet tämän tutkielman kohteena olevien projektien toteuttamista koskeneina vuosina useiden leikkausten ja kehittämistoimenpiteiden kohteena, joita ovat ohjanneet muun muassa valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmat. Henkilökohtaista asiakastyötä tekevän henkilöstön määrää on vähennetty, pyrkien ohjaamaan resursseja eniten palveluita tarvitseville kohderyhmille. Tämä kehitys johtaa kuitenkin herkästi tilanteeseen, jossa toiminnan välittömät tehostamistarpeet ohjaavat työtä siten, että työllistämistoimenpiteiden vaikuttavuus pitkän aikavälin tarkastelulla kuitenkin heikkenee. (Sihto 2015, 73–74.) Tämän tutkielman kohteena olleet projektit eivät kuitenkaan tunnistanee tai tuoneet juurikaan esiin resurssivajeen paikkaamisena toimimista omissa kokemuksissaan. Vain neljä (4) projektia kaikista tutkielman kohteena olleista projekteista koki toimineensa julkisen sektorin toteuttamien työllisyyspalveluiden täydentäjinä tai kumppaneina tässä merkityksessä.

Seuraavaksi merkittävimmäksi ohjelmateoriaksi projekteissa nähtiin työmarkkinavalmiuksien parantaminen ja tukeminen. Kahdeksan (8) projektia näki voivansa vaikuttaa kohderyhmänsä asemaan työmarkkinoilla ja projektin menestykselliseen toteutumiseen tähän ohjelmateoriaan kuuluvilla muutosta luovilla mekanismeilla ja toimenpiteillä. Työmarkkinavalmiuksien parantamisen tukemisella sekä työnhakuaitojen vahvistamisella voidaan muun muassa Koistisen (2014) mukaan nähdä myönteisiä vaikutuksia työnhakijan kilpailuaseman parantumiseen työmarkkinoilla. Työnhakijoiden keskinäinen kilpailu sekä työvoiman tarjonnan lisääntyminen puolestaan voivat parantaa työmarkkinoiden toimivuutta. Työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksien tai työllistävyyden tukeminen voidaan nähdä yksinä keskeisenä toimenpiteenä tai muutosta luovana mekanismeina toteutettaessa aktiivista työllisyyspolitiikkaa. Tämän ohjelmateorian mukaiset, muutosta luovat mekanismit projek-

tien toteuttajat raportoivat olleen tuloksellisia muun muassa työnhakutaitojen parantumisen, tietoisuuden kasvamisen työmarkkinoista ja omasta osaamisestaan, työnhakuaktiivisuuden lisääntymisen, työllistymistä tukevien verkostojen löytymisen sekä opintoihin suuntautumisen kannalta.

Tämän tutkielman kohteena olleiden projektien kohdalla seitsemällä (7) projektilla oli avoimesti projektin taustalla vaikuttavana ohjelmateorian ja tavoitteena myös muiden yhteiskunnallisten seikkojen tavoittelu työllistämisen rinnalla. Projektien toteuttajilla oli vahvoja intressejä parantaa projektinsa toiminnan kautta myös jonkin muun kuin työttömien kohderyhmän asemaa. Tällaisia seikkoja olivat muun muassa vammaisten oikeudet, rikollisuuden torjunta, ikäihmisten ja vammaisten palveluiden turvaaminen sekä monikulttuurisuuden lisääminen yhteiskunnassa. Kertomansa mukaan projektit onnistuivat vaikuttamaan näihin seikkoihin pienimuotoisesti oman asiakaskuntansa kohdalla. Voidaan ajatella, että näiden seikkojen tavoittelu on osaltaan vienyt huomiota pois työllistämiseen keskittyvästä, tavoitteellisesta toiminnasta, mutta kuten useat, alan kokeneet asiantuntijat (ks. esim. Koistinen 2014; Sihto 2015; Aho 2018; Karjalainen & Keskitalo 2013) kirjoittavat *”työllisyyspolitiikka on myös parasta sosiaalipolitiikkaa”*. Työllistäminen kytkeytyy niin vahvasti talous-, asunto-, koulutus- ja sosiaalipolitiikkaan, ettei työllisyyspolitiikan nimissä harjoitettuja toimenpiteitä ole syytä rajata ainoastaan välittömiin työllistämiseen liittyviin toimenpiteisiin.

Muiden intressiryhmien edunvalvonnan lisäksi työllisyyspolitiikkaa ja siihen liittyviä toimenpiteitä on vahvasti leimannut syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet (ks. esim. Koistinen 2014; Aho 2008; Karjalainen & Keskitalo 2013; Jolkkonen & Kurvinen 2012). Tämä näkyy myös osaltaan tämän tutkielman kohteena olleiden projektien ohjelmateorioissa sekä muutosta luovissa mekanismeissa. Projekteista viisi (5) mainitsi toiminnastaan tunnistettavasti yhdeksi ohjelmateoriaksi kohderyhmänsä syrjäytymisen ehkäisyn. Syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet ovat tosin olleet projektien ohjelmateorioissa ja muutosta luovissa mekanismeissa vaihtelevasti esillä ja osassa projekteja ne ovat toteutuneet niin sanottuina ”piiloagendoina”. Projektien arviointia tässä työssä aiemmin käsitelleessä luvussa 4.2. kuvaan, kuinka nämä projektien ”piiloagendat” saattavat asettaa projektien tulosten ja vaikutusten arvioinnin projekteille epäedulliseen valoon.

Inhimillisen pääoman kehittämisen toimintaansa ohjaavaksi ohjelmateoriaksi nosti esiin yhteensä seitsemän (7) projektia. Näiden projektien muutosta luoviksi mekanismeiksi valikoitui pääsääntöisesti erilaiset koulutukselliset toimenpiteet. Jolkkonen ja Kurvinen (2012) tuovat tutkimiansa projektien kohdalla esiin, että koulutustoimenpiteillä voidaan parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista. Tätä voidaan tehdä esimerkiksi nykyaikaistamalla työnhakijoiden osaamista hei-

dän ammatissaan tai suuntaamalla työnhakijoiden osaamisen kehittämistä sellaisille aloille, joilla on kasvavia työvoimatarpeita. Aho (2008b) on esimerkiksi arvioinut erilaiset työvoimakoulutukset hyödyllisiksi ja vaikuttaviksi toimenpiteiksi tällä saralla. Inhimillisen pääoman lisäämiseen liittyvät muutosta luovat mekanismit ovat projektien toteuttajien mukaan tuottaneet osaamisen kasvua sekä työnhakutaidoissa että työttömien ammatillisessa osaamisessa joko aikaisemman osaamisen täydentämisen tai uuden tutkinnon suorittamisen muodossa.

Projekteista vain neljä (4) tuo esille ohjelmateorian työntantajyhteistyöstä rekrytointia madaltavana tekijänä kohderyhmänsä työmarkkinoille sijoittumisessa. Työntantajatyön tuloksena muutosta luovana mekanismeina projektit ovat raportoineet muun muassa työllistymistä tukevien verkostojen löytymisen työnhakijoiden elämässä, työnhakijoiden sitoutumisen työsuhteen alkuvaiheeseen sekä uusien työsuhteiden ja työmahdollisuuksien löytymisen omalle kohderyhmälleen. Työntantajyhteistyöllä voidaan Sihdon (2015) ja Jolkkosen ja Kurvisen (2012) mukaan tehdä työnhakijoiden osaamista tunnetuksi alueen työntantajien keskuudessa, tiedustella työvoiman tarvetta avustaviin tehtäviin ja löytää siten niin sanottuja piilotyöpaikkoja sekä tarjota työntantajille tukea erilaisin henkilökohtaisin palveluin tai taloudellisin tukimuodoin heidän työllistäessään projekteihin kuuluvia kohderyhmiä.

6.2.1. Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmässä toimivat muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset

Tämän pro gradu -työn kohteena olevista projekteista neljä (4) oli suunnattu rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneille henkilöille. Näiden projektien toteuttamiin toimenpiteisiin osallistui yhteensä 1084 henkilöä. Projektien toiminta perustui työvoiman tarjontaa kehittäviin seikkoihin tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä oli heikkoa. Tästä lähtöasetelmasta käsin projektien muutosta luoviksi mekanismeiksi korostuivat projektien toiminnan suunnittelussa sekä niiden toteutuksessa inhimillisen pääoman kehittämiseen ja osaamisen lisäämiseen liittyvät toimenpiteet. Projektit tarjosivat kohderyhmälleen pääsääntöisesti erilaisia osaamista ajantasaistavia ja nykyaikaistavia lyhytkoulutuksia, jolla nähtiin olevan osallistujien työmarkkinavalmiuksia edistävä vaikutus muuttuneessa työllisyystilanteessa. Projektien toteuttajat näkivät tällä olevan myönteisiä vaikutuksia kohderyhmänsä työllistymiseen tulevaisuuden työmarkkinoiden kysyntää ajatellen.

”Projektin koulutusaiheita pyrittiin päivittämään ja löytämään uusia lähestymistapoja jatkuvasti. Koulutus palaute osallistujilta oli erinomaista.” (P11)

”Projektin toteuttamat koulutukset lisäsivät selvästi osallistujien työhakuaktiivisuutta, paransi heidän työhakutaitojaan ja nosti heidän työmarkkina-arvoaan.” (P11)

Työhaun aktivointi ja systematisointi sekä erilaisten nykyaikaisten työnhakumenetelmien opettelu nähtiin myös toimivina, työllistymistä edistävinä, muutosta luovina mekanismeina tässä kohderyhmässä. Eräs tähän kohderyhmään kuuluva asiakas kuvaa projektin vaikutuksia itseensä seuraavasti:

”Oma motivaatio on löytynyt erilaisten harjoitteiden avulla työnhakuun. Työnhakuun on tullut selkeä rytmitys ja aikataulu, jonka mukaan toimia.” (P2)

Erilaiset työnantajien kanssa toteutetut työntajien ja työntekijöiden kohtaamisia mahdollistavat toimenpiteet nähtiin myös tärkeinä muutosta luovina mekanismeina. Projektien toteuttajat näkivät, että työnhakijoiden ja työnantajien välille pitää mahdollistaa erilaisia ”kohtaamisareenoita”, jota kautta sekä työn hakemisen että työn tarjoamisen kynnystä madalletaan.

”Kohtaantoa on edistetty erilaisilla matchmaking -tapahtumilla, joissa tietyn alueen tai alan työnantajat ja työnhakijat ovat konkreettisesti tavanneet toisiaan.” (P14)

Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmälle toteutetut projektit toimivat Alasoinin (2007) ja Jalavan & Virtasen (1998) esittämien näkemysten mukaisina ”muutoksen pusku-reina” vastaten toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin työmarkkinoilla. Projektien kautta organisoitava toiminta on muun muassa Alasuutarin & Lampisen (2006) näkemysten mukaan nopeampi ja ketterämpi tapa valjastaa organisaatio muutostilanteessa jonkin uuden tehtävän äärelle, kuin muuttaa olemassa olevia rakenteita uutta tilannetta vastaavaksi. Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneisiin kohdistuneet projektit toteuttivat toimintaansa selkeästi siitä oletuksesta käsin, että tuottavat ja kehittävät samalla uutta, erilaista palvelua sellaiselle kohderyhmälle, jonka ei katsottu tulevan palveluksi niin sanottujen peruspalveluiden toimesta. Jolkkonen & Kurvinen (2012) näkevätkin projektitoiminnan yhdeksi lisäarvoksi sen, että ne voivat tuottaa juurikin niitä palveluja sekä kehittää sellaisia toimintamalleja, joihin niin sanotut peruspalvelut eivät ylety omassa toiminnassaan. Projektien kautta kerättiin ja tuotettiin informaatiota kyseisen kohderyhmän palveluiden ja koulutustarjonnan kehittämisen tarpeisiin, joilla nähtiin olevan pidempikestoisia vaikutuksia työllis-

syyspalveluiden kehittymiseksi sekä yhteiskunnallisella tasolla erilaisiin muutostilanteisiin vastaamiseksi. Huomattava seikka tässä kohderyhmässä on, että henkilökohtainen tuki tuli esiin merkittävänä muutosta luovana mekanismina vain yhdessä projektissa, vaikka kaikkia projekteja tarkastellessa se nousi yhdeksi merkittävimmistä, muutosta luovaksi mekanismiksi niiden toiminnassa.

Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneen kohderyhmän kanssa toteutettujen muutosta luovien mekanismien nähtiin projektin toteuttajien raportointien tulosten mukaan lieventäneen äkillisestä työttömyydestä johtuneita seurauksia yksilötasolla ja ennalta ehkäisseen työttömyyden pitkitymistä tämän kohderyhmän keskuudessa myös laajemmin. Jolkkonen ja Kurvinen (2012) kuvaavat samankaltaisia vaikutuksia Pohjois-Karjalassa tekemässään ESR-hankkeiden toimintaa ja tuloksia selvittäneessä tutkimuksessa, jossa rakennemuutokseen kohdennetuilla toimenpiteillä oli nähty merkitystä työttömyydestä johtuvien seurausten lievittämisessä sekä työmarkkinoiden toimivuuden ja kohtaannon parantamisessa. Tälle kohderyhmälle suunnattujen projektien toimintaa on kuvattu yksityiskohtaisemmin kuviossa neljä.

Projektin tunniste	Projektin kohderyhmä ja tavoite (Kenelle, mitä?)	Projektin toimintaa ohjaavat ohjelmateoriat	Projektin toteuttamat muutosta luovat mekanismit - Mikä projektissa toimi? (M)	Projektin ja muutosta luovien mekanismien aikaan saamat tulokset (O)
P2	Vaikeassa työmarkkina- asemassa olevat ja pitkäaikaistyöttömät teknisen alan työnhakijat. Tavoitteena tehostaa ja tukea kohderyhmän työllistymisprosessia voimavaralähtöisesti sekä luoda toimintamalleja koulutuskokeiluun ja työpaikkaohjaukseen.	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työnhaun tehostamisen (Sih- to 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Yksilöohjaus ja tukeminen työnetsinnässä. Ammatinvalinnallinen ohjaus ja koulutuspolkujen etsiminen. Systemaattisuuden ja tavoitteellisuuden tukeminen työnhakussa. Elämäntilanteen jäsentäminen työttömyystilanteessa.	Henkilökohtainen, intensiivinen palvelu nopeutti työnhakijoiden työllistymisprosessia.
		Työnantajayhteistyöllä ja rekrytointikynnyksen madaltamisella kasvataan kiinnostusta työ-	Työnantajien aktivoiminen tarjoamaan ns. sisääntulotyöpaikkoja, piilotyöpaikkoja sekä	Verkostomainen toimintatapa sekä systemaattinen ja tiivis työnantajayhteistyö edesauttoi-

		voiman kysyntää kohtaan (Sihto 2015; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	erilaisia työkokeilumahdollisuuksia.	vat asiakkaiden sijoitumista työelämään.
		Projekti voi toimia ns. ”muutoksen puskurina” toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin reagoitaessa (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)	Palveluiden tarjoaminen kohderyhmälle, jonka tarpeet eivät tule huomioituksi ns. työllistämisen peruspalveluissa (TE-toimisto ja kunnat).	Projekti vastasi alueen ICT-alan rakennemuutoksesta johtuen työttömäksi jääneiden henkilöiden palvelutarpeisiin toimintaympäristön muutoksessa ja lievensi työttömyydestä johtuvia negatiivisia seurauksia yksilötasolla.
P11	Teknisen ja kaupallisen alan korkeakoulutetut henkilöt, jotka ovat työttömänä tai työttömyysuhan alaisia Tavoitteena parantaa kohderyhmänsä työllistymisvalmiuksia ja nostaa kohderyhmän työmarkkina-arvoa työnhauksessa.	Työmarkkinavalmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Työnhakutaitojen kehittäminen ja nykyaikaistaminen sekä urasuunnittelu. Työllistymistä tukevien verkostojen löytämisen tukeminen oppilaitos- ja yritysyhteistyön avulla.	Projektin toimenpiteet lisäsivät osallistujien työnhakuaktiivisuutta sekä paransivat työnhakutaitoja. Toiminnan kautta osallistujat löysivät omia tavoitteitaan tukevia verkostoja, jotka paransivat erilaisten jatkopolkujen löytymistä.
		Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012).	Osaamisen kehittäminen erilaisten lyhytkoulutusten ja työpajojen avulla, joihin liittyy myös ryhmämuotoista vertaistoimintaa ja -tukea.	Kohderyhmän osaamisen kehittyi vastaamaan paremmin (tulevaisuuden) työmarkkinoiden kysyntää. Vertaistuen avulla ennaltaehkäistiin kohderyhmän syrjäytymistä.
		Projekti voi toimia ”muutoksen puskurina” ja sen toiminnalla voidaan vastata toimintaympäristössä tapahtu-	Palveluiden tarjoaminen kohderyhmälle, jonka tarpeet eivät tule huomioituksi ns. työllistämisen peruspalveluissa	Projekti vastasi alueen ICT-alan rakennemuutoksesta johtuen työttömäksi jääneiden henkilöiden palvelutarpei-

		viin esim. lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka vaativat nopeaa reagointia. (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)	(TE-toimisto ja kunnat).	siin toimintaympäristön muutoksessa ja lievensi työttömyydestä johtuvia negatiivisia seurauksia yksilötasolla.
P13	Korkeakoulutetut työttömät, työttömyysuhan alaiset sekä opintonsa keskeyttäneet henkilöt sekä opetus- ja ohjaushenkilöstö Tavoitteena reagoida alueellisen rakennemuutokseen ja selvittää työttömäksi jääneiden koulutustarpeita ja esitellä korkeakoulujen koulutustarjontaa heille.	Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012). Projektit voivat toimia informaation tuottajina erilaisten toimintojen tai palveluiden kehittämiseksi (Alavaikko 2006; Kankare 2006).	Helposti tavoitettavan informaation tuottaminen erilaisten opintovaihtoehtojen löytymiseksi ja opiskeluun hakeutumisen aktivoimiseksi. Informaation kerääminen rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden henkilöiden koulutustarpeista koulutussuunnittelun tueksi.	Projektin toiminnalla tuettiin välillisesti osaamisen ja inhimillisen pääoman kehittämistä tarjoamalla helposti löydettävää informaatiota erilaisista koulutusväylistä ja mahdollisuuksista sekä kehittämällä koulutustarjontaa.
P14	Korkeasti koulutetut työttömät ja rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneet henkilöt. Tavoitteena kehittää toimenpiteitä, joilla turvataan osaavan työvoiman saantia sekä työvoiman mahdollisuuksia näyttää tai suunnata osaamistaan yritysten tarpeita vastaavaksi.	Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012). Projektin toiminnalla voidaan lisätä ja aktivoita työvoimareserviä (Aho 2008).	Uudenlaisten koulutusmallien kehittäminen ja kokeileminen, joiden avulla sovitetaan ja kehitetään työttömien henkilöiden osaamista vastaamaan työnantajien osaamisvaatimuksiin. Kohderyhmän kouluttaminen ja aktivoiminen sellaisille aloille, joilla oli tarve uusille osaajille. Rekrytointitilaisuuksien ja -tapahtumien toteuttaminen, joissa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista tuettiin ja mahdollistettiin.	Projektissa vaikutettiin siihen osallistuneiden henkilöiden osaamisen kehittymiseen. Osaavan työvoiman saantia turvattiin uusille yrityksille nopeasti muuttuvassa rakennemuutostilanteessa. Työvoiman ja yritysten välistä kohtaantoa parannettiin ja siihen liittyvä tapahtumatyö vaikiinnutti paikkansa. Tapahtumille oli selkeä

			<p>Työvoiman alueellisen liikkuvuuden tukeminen rajat ylittäviä verkostoja luomalla ja toimintamalleja kehittämällä.</p>	<p>tarve alueella, johon projektin toimenpiteillä pystyttiin vastaamaan.</p> <p>Liikkuvuutta tukevilla toimenpiteillä tarjottiin kohderyhmälle vaihtoehtoja työttömyydelle sekä laajennettiin käsitteitä työnhakualueista ja työnhakumahdollisuuksista.</p>
		<p>Projektin voi toimia ”muutoksen puskurina” ja sen toiminnalla voidaan vastata toimintaympäristössä tapahtuviin esim. lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka vaativat nopeaa reagoitua. (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)</p>	<p>Palveluiden tarjoaminen kohderyhmälle, jonka tarpeet eivät tule huomioituksi ns. työllistämisen peruspalveluissa (TE-toimisto ja kunnat).</p>	<p>Projektin vastasi alueen ICT-alan rakennemuutoksesta johtuen työttömäksi jääneiden henkilöiden palvelutarpeisiin toimintaympäristön muutoksessa ja lievensi työttömyydestä johtuvia negatiivisia seurauksia yksilötasolla.</p>
		<p>Projektit voivat toimia informaation tuottajina erilaisten toimintojen tai palveluiden kehittämiseksi (Alavaikko 2006; Kankare 2006).</p>	<p>Tiedon tuottaminen uusien palveluiden kehittämiseksi ja uusien kohderyhmien palvelutarpeisiin vastaamiseksi.</p>	<p>Projektissa tuotettiin hyödyllistä informaatiota erilaisten pilotointien ja selvitysten kautta rakennemuutoksesta johtuvaan työttömyyteen liittyvien palveluiden kehittämiseksi.</p>

Kuvio 4: Rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmälle toteutuneiden projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.

6.2.2. Pitkäaikaistyöttömille suunnatuissa projekteissa toimivat muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset

Tämän pro gradu -työn kohteena olevista projekteista seitsemän (7) oli suunnattu pitkäaikaistyöttömien kohderyhmälle. Näiden projektien toteuttamiin toimenpiteisiin osallistui yhteensä 2299 henkilöä. Projektien raportoinnissa toiminnassa niiden muutosta luovista mekanismeista korostui henkilökohtaisen, intensiivisen tuen tarjoaminen projektiin osallistuneille tahoille. Tälle kohderyhmälle suunnatuista projekteista viisi (5) projektia mainitsi tämän toiminnan olleen merkittävä muutosta luova mekanismi kohderyhmän työllistymistavoitteiden saavuttamisessa. Henkilökohtaisen palvelun ja tuen merkityksestä työllistymisen edistämässä ovat aikaisemmissa tutkimuksissaan raportoineet muun muassa Sihto (2015) sekä Karjalainen ja Keskitalo (2013) sekä siihen liittyvästä resurssivajeen paikkaamisesta muun muassa Sjöblom (2006) sekä Jolkkonen ja Kurvinen (2012). Henkilökohtaiseen tukeen liittyvien muutosta luovien mekanismien toteutumisesta työllisyysprojekteissa on kuvattu tarkemmin kappaleessa 6.2. Pitkäaikaistyöttömien kohderyhmässä henkilökohtainen tuki nähtiin joidenkin projektien toteuttajien näkökulmasta hyvin syvällisenä ja pitkäkestoisena prosessina:

”Jatkuva rinnalla kulkeva tuki jopa vuosien päästä muutostilanteesta on avain pitkäaikaiseen onnistumiseen sekä henkilökohtaiseen ja kestäväan kasvuun rikkinäisen yksilön kehityksessä” (P9)

”Hankkeemme vahvuuksia ovat olleet sitoutuneisuus viedä asioita eteenpäin, henkilöiden yksilöllinen ohjaus sekä ihmisläheisyys.” (P19)

Osaamisen ja inhimillisen pääoman kehittäminen näyttäytyi muutosta luovana mekanismina neljäs (4) pitkäaikaistyöttömille suunnatussa projektissa. Osallistujien inhimillisen pääoman kehittämiseen suunnatut toimenpiteet koskivat tässä kohderyhmässä erityisesti oppisopimuskouluttamista. Koulutustoimenpiteet poikkesivat rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmälle tarjotuista koulutuksista, joissa painottuivat erilaiset työnhakua tehostavat tai esimerkiksi digitaalisen osaamisen lisäämiseen liittyvät lyhyet täsmäkoulutukset. Pitkäaikaistyöttömien kohderyhmälle tarjottujen koulutuksen rinnalla korostui henkilökohtaisen tuen tarve sekä teoriaopintojen että opintoihin kuuluvan työssäoppimisen aikana. Tuen tarjoamisella nähtiin osaamisen lisäämiseen tähänneissä projekteissa olleen selkeästi vaikutusta siihen, että osallistujat läpäisivät teoriakokeita sekä näyttötutkintoja paremmin kuin, että tukea ei olisi ollut tarjolla. Osa projekteista vahvensikin tuen tarjoamista kesken projektin tämän havaitessaan.

Jolkkosen ja Kurvisen (2012) mukaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista voidaan parantaa muun muassa erilaisilla koulutus- ja valmennustoimenpiteillä (emt. 50). Koistinen (2014) puolestaan kirjoittaa muun muassa teknologian mukana tuomasta työelämän rakennemuutoksesta, jonka myötä osa työpaikoista häviää, mutta toisaalta uusia työpaikkoja syntyy erilaisiin ja eri osaamista vaativiin tehtäviin. Uudenlaiset tehtävät työelämässä liittyvät toisaalta korkeaa osaamista vaativiin tehtäviin, mutta myös matalamman osaamisen ja tulotason työtehtävien syntymiseen. Tämä kehitys asettaa osaltaan tarvetta työvoiman osaamisen kehittämiseksi työtehtävien eriytymisen molemmissa ääripäissä (emt. 117–119). Työttömän työvoiman kouluttaminen uudentyyppisiin tehtäviin toimii myös työvoimareserviä aktivoivana ja lisäävänä toimenpiteenä (Aho 2008b, 54). Työvoimareserviä on pitkäaikaistyöttömien kohderyhmässä haluttu kasvattaa ja kohdentaa osassa tämän tutkielman kohteena olleissa projekteissa sellaisille aloille, jossa on työvoiman kysyntää.

Pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen nousi muutosta luovana mekanismina esiin kolmessa (3) tälle kohderyhmälle suunnatussa projektissa. Joissakin tapauksissa työttömyyden katkaisemista sekä sen pitkittymisen estämistä voidaan pitää riittävänä muutosta luovana mekanismina sekä projektiin osallistuneiden henkilöiden että sitä kautta syntyvien yhteiskunnallisten hyötyjen näkökulmasta. Sihdon (2015) mukaan pitkittynyt työttömyys alentaa työvoiman osaamista, motivaatiota sekä työmarkkinavalmiuksia. Tällä puolestaan on negatiivisia vaikutuksia rakenteellisen työttömyyden sekä tulevaisuuden talouskasvuun, jonka vuoksi pitkittyvään työttömyyteen pitäisi tavalla tai toisella tarttua ja joissakin tilanteissa se tarkoittaa ensisijaisesti työttömyyden katkaisemista (emt. 70–71). Työttömyyden katkaisemisen vaikutukset asiakkaan kokemana voivat olla hyvinkin merkittäviä seikkoja toimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden elämän sekä tulevaisuuteen suuntautumisen kannalta:

”Toivuin työttömyyden aiheuttamasta alemmuuden tunteesta, Sain voimaa ja uskoa tulevaan. Minusta on vielä vaikka mihin!” (P18)

Kuviossa viisi kuvataan pitkäaikaistyöttömien kohderyhmälle toteutettujen projektien toimintaa sekä niiden raportoimia tuloksia yksityiskohtaisesti.

Projektin tunniste	Projektin kohderyhmä ja tavoite (Kenelle, mitä?)	Projektin toimintaa ohjaavat ohjelma-teoriat	Projektin toteuttamat muutosta luovat mekanismit - Mikä projektissa toimi? (M)	Projektin ja muutosta luovien mekanismien aikaan saamat tulokset (O)
P3	<p>Pitkäaikaistyöttömät ja nuoret, jotka ovat kiinnostuneet työskentelemään tai kouluttautumaan vanhusten parissa tehtävän avustamistyön parissa.</p> <p>Tavoitteena pitkäaikais-työttömien syrjäytymisen ehkäiseminen työkokemuksen ja henkilökohtaisen ohjauksen turvin sekä palveluiden tarjoaminen ikäihmisille.</p>	Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yh-teensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä. (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012)	Työtilaisuuksien ja koulutuksen tarjoami-nen alalle, jossa on vaikeuksia saada rekry-toitua työvoimaa.	Työmarkkinoiden tar-peisiin saada uutta työ-voimaa vaikutettiin pie-nimuotoisesti tuottamal-la uusia osajia ko.alalle.
		Henkilökohtainen, in-tensiivinen tuki ja oh-jaus mahdollistavat työllistymisen ja työn-haun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Henkilökohtainen tuki ja ohjaus osallistujien jatkotyöllistymisen tukemiseksi.	Henkilökohtainen tuki edesauttoi koulutuksen jälkeistä jatkotyöllisty-mistä.
		Työllisyys-hankkeen tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden yhteiskunnallisten hy-vinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agen-dat) (Aho 2008, Sihto 2015).	Ikäihmisten palveluiden saannin turvaaminen.	Projektin toimenpiteet edistivät ikäihmisten itsenäistä kotona selviy-tymistä.
P4	<p>Pitkäaikaistyöttömät ja vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat henki-löt.</p> <p>Tavoitteena kohderyh-män työllistäminen avoimille työmarkki-noille tai ohjaaminen koulutukseen.</p>	Pitkäaikaistyöttömyy-den vähentäminen ja pitkittyneen työttömyy-den katkaiseminen vä-hentävät työttömyydestä johtuvia haittavaikutuk-sia. (Sihto 2015; Aho 2008; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	Vaihtoehtoisen toimin-nan tarjoaminen osallis-tujille työttömyyden sijaan.	Projektiin osallistunei-den henkilöiden kiin-nostus ja motivaatio työn tekemistä sekä koulutukseen hakeutu-mista kohtaan kasvoi.
		Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisäämi-nen luovat mahdolli-	Sosiaalisen kanssakäy-misen ja vertaistuen mahdollistaminen sa-	Osallistujien päivärytmi pitkän työttömyyden jälkeen normalisoitui.

		suuksia työmarkkinoille pääsemiksi (Karjalainen 2011; Keskitalo & Karjalainen 2013).	massa tilanteessa olevien ihmisten välillä.	
P6	<p>Kotityöpalvelualasta kiinnostuneet oppisopimuskoulutettavat työttömät</p> <p>Tavoitteena katkaista kohderyhmän työttömyys ja luoda mahdollisuuksia työllistymiseen oppisopimuskoulutuksen avulla.</p>	Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä. (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012)	Koulutuksen toteuttaminen alalle, jolla on työvoiman kysyntää.	Koulutuksen loppuun suorittaneet henkilöt saivat projektin tarjoaman koulutuksen kautta itselleen uuden ammatin alalta, jolla työllistymisnäkymät olivat hyvät.
		Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työhaun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Vahvistettu tuki ja ohjaus osallistujille oppisopimuksen työssäoppimisen sekä teoriaopiskelun aikana.	Henkilökohtaisesti tarjottu tuki paransi näyttötutkintojen ja opintokokonaisuuksien läpäisemistä.
		Työllisyys Hankkeen tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden yhteiskunnallisten hyvinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agendat) (Aho 2008, Sihto 2015).	Ikäihmisten palveluiden saannin turvaaminen.	Projektin toimenpiteet edistivät ikäihmisten itsenäistä kotona selviytymistä.
P7	<p>Vammaispalvelualasta kiinnostuneet oppisopimuskoulutettavat työttömät.</p> <p>Tavoitteena katkaista kohderyhmän työttömyys ja luoda mahdollisuuksia työllistymiseen oppisopimuskoulutuksen avulla sekä turvata koulutetun henkilökun-</p>	Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012).	Koulutuksen toteuttaminen alalle, jolla on työvoiman kysyntää.	Kaikki tutkinnon hyväksytysti suorittaneet henkilöt ovat sijoittuneet vammais-, kotityöpalvelu- tai hoiva-alan töihin koulutuksen jälkeen.
		Projektin toiminnalla voidaan lisätä ja aktivoita työvoimareserviä (Aho 2008).		

	nan saantia vammais-avustaja-palveluihin.	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työhaun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Vahvistettu tuki ja ohjaus osallistujille oppisopimuksen työssäoppimisen sekä teoriaopiskelun aikana.	Henkilökohtaisesti tarjottu tuki paransi näyttötutkintojen ja opintokokonaisuuksien läpäisemistä.
		Projekti voi toimia ”muutoksen puskurina” ja sen toiminnalla voidaan vastata toimintaympäristössä tapahtuviin esim. lainsäädännöllisiin muutoksiin, jotka vaativat nopeaa reagoitua. (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)	Toimintamallien kehittäminen uuden lain mukaisten palveluiden toteuttamiseen.	Vammaispalvelualan koulutuksen kehittymisen sisällöllisesti uuden, voimaantulleen lainsäädännön vaatimukset huomioivaksi. Osaamisen kasvaminen työvoiman keskuudessa vammaispalvelualan työtehtävissä.
		Työllisyysshankkeen tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden yhteiskunnallisten hyvinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agendat) (Aho 2008, Sihto 2015).	Lain mukaisten palveluiden tuottaminen vammaisille henkilöille.	Projektin toimenpiteillä turvattiin vammaisten henkilöiden palveluiden saantia.
P17	Pitkäaikaistyöttömät työnhakija-asiakkaat ja työnantaja-asiakkaat. Tavoitteena alentaa rakennetyöttömyyttä lisäämällä työttömien työelämäosallisuutta ja tukemalla kohderyhmän työllistymistä, turvata työvoiman saantia alueella, tehostaa työllistymistä edistävien pal-	Pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen vähentävät työttömyydestä johtuvia haittavaikutuksia. (Sihto 2015; Aho 2008; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	Erilaisten palveluiden tarjoaminen työttömyyden sijaan ja osallistujien aktivointi.	Projektiin osallistuneiden henkilöiden inhimillisten voimavarat lisääntyivät. Suuri osa osallistujista aktivoitui erilaisiin toimenpiteisiin.
		Työmarkkinavalmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Ryhmämuotoiset valmennukset ja lyhytkoulutukset	Osallistujien työelämä- ja työnhakutaidot kehittyivät.

	veluiden vaikuttavuutta sekä vähentää työttömyydestä aiheutuvia kustannuksia.	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työhaun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Kasvokkain tapahtuva henkilökohtainen palvelu projektin asiakkaille.	Henkilökohtainen tuki ja palvelu edesauttoi asiakkaita saavuttamaan tavoitteensa jatkopoluttumisen suhteen.
		Työnantajayhteistyöllä voidaan madaltaa rekrytointikynnystä (Sihto 2015; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	Työnantajien aktivoiminen tarjoamaan ns. sisääntulotyöpaikkoja, piilotyöpaikkoja sekä erilaisia työkokeilumahdollisuuksia. Toimialasuuntautunut työhönvalmennus työnhakijan ja työnantajan tukena.	Työnhakijoiden työs-kentelymahdollisuudet alueen työntajien palveluksessa kasvoivat. Työnhakijoiden sitout-taminen työsuhteen alkuvaiheessa parani. Työnantajia tukemalla mahdollistui uusia työ-suhteita eri alojen palve-luksessa.
		Projektit voivat toimia julkisen sektorin resurs-sivajeen paikkaajina (Sjöblom 2006; Pohjola 2001)	Uuden toimintayksikön perustaminen ko. asia-kasryhmille projektira-hoituksen turvin.	Projektin toteutus mah-dollisti kohderyhmien yksilökohtaisten palve-luiden tarjoamisen tilan-teessa, jossa niitä ei muutoin ollut riittävästi tarjolla.
		Projekti voi toimia ”muutoksen puskurina” ja sen toiminnalla voi-daan vastata toimin-taympäristössä tapahtu-viin esim. lainsäädän-nöllisiin muutoksiin, jotka vaativat nopeaa reagointia. (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)	Uudenlaisten palvelu-tuotteiden ja toiminta-mallien kehittäminen ja kokeileminen projektin asiakaskunnan tarpeisiin muuttuneessa toimin-taympäristössä.	Uudenlaisilla palvelu-tuotteilla oli asiakkaita aktivoiva vaikutus. Projektin henkilöstön sekä organisaation osaaminen erilaisten palveluiden toteuttami- sessa ja kehittämisessä kasvoi.
P18	Pitkäaikaistyöttömät ja vaikeassa työmarkkina-	Pitkäaikaistyöttömyy-den vähentäminen ja	Käytännön työtehtävien ja työmahdollisuuksien	Projektissa katkaistiin pitkittynyttä työttömyyt-

	<p>asemassa olevat henkilöt.</p> <p>Tavoitteena tarjota työmahdollisuuksia kohderyhmälle, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on haastavaa.</p>	pitkittyneen työttömyyden katkaiseminen vähentävät työttömyydestä johtuvia haittavaikutuksia. (Sihto 2015; Aho 2008; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	tarjoaminen vaihtoehtona työttömyydelle.	tä hyvin haasteellisessa kohderyhmässä ja vähennettiin mm. rikollisuuteen ja päihteisiin liittyvää käyttäytymistä osallistujien kohdalla.
		Työmarkkinavalmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Monipuolisten työtehtävien ja lyhyiden täsmäkoulutusten tarjoaminen.	<p>Käytännön työkohteissa saatu kokemus tuki kohderyhmän työvalmiuksien kehittymistä.</p> <p>Projektin toteuttamat lyhytkoulutukset paransivat osallistujien osaamista vastaamaan paremmin työelämän vaatimuksia.</p> <p>Toimenpiteet aktivoivat osallistujia hakeutumaan koulutukseen tai suorittamaan keskenjääneitä opintoja loppuun.</p>
		Työnantajayhteistyöllä voidaan madaltaa rekrytointikynnystä (Sihto 2015; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	Työnantajien aktivoiminen tarjoamaan ns. sisääntulotyöpaikkoja, piilotyöpaikkoja sekä erilaisia työkokeilumahdollisuuksia.	Työnantajayhteistyö mahdollisti osallistujien jatkopoluttumisia työelämään.
		Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen luovat mahdollisuuksia työmarkkinoille pääsemiseksi (Karjalainen 2011; Keskitalo & Karjalainen 2013).	Projektin toteuttamat toimenpiteet liittyivät osan kohderyhmän kanssa vahvasti myös syrjäytymisen ehkäisyyn.	
P19	Pitkäaikaistyöttömät ja vaikeassa työmarkkina-	Työmarkkinavalmiuksien parantaminen edis-	Työ- ja toimintakyvyn rajoitteiden poistaminen	Osallistujien tietoisuus realistisesta työkunnos-

asemassa olevat henkilöt Tavoitteena edistää pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työ- ja toimintakykyä sekä työllistymistä.	tää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	ja olemassa olevan työkyvyn tukeminen.	taan parani ja useat asiakkaat ohjautuivat erilaisten työkykyään ja terveyttään parantavien palveluiden piiriin.
	Työvoiman kysyntää ja tarjontaa voidaan yhteensovittaa työnhakijoiden osaamista ja inhimillistä pääomaa kehittämällä (Koistinen 2014; Jolkkonen-Kurvinen 2012).	Työllistämiskurssien ja työkokeilujen, oppisopimuskoulutuksen sekä erilaisten täsmäkoulutusten ja kurssien tarjoaminen kohderyhmälle.	Kaikki tutkinnon hyväksytysti suorittaneet henkilöt työllistyivät projektin toimenpiteiden jälkeen.
	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työnhakun tehostamisen (Sihvola 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Vahvistettu tuki ja ohjaus osallistujille työllistämiskurssien, oppisopimuksen työssäoppimisen sekä teoriaopintojen aikana.	Projektiin osallistujien itsetunto vahvistui ja he kokivat voimaantumista omassa elämässään sekä urasuunnittelussa ja työhaussa.

Kuvio 5: Pitkäaikaistyöttömien kohderyhmälle toteutuneiden projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.

6.2.3. Nuorten työttömien kohderyhmässä muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset

Tämän tutkielman kohteena olleista työllisyysprojekteista ainoastaan (3) oli suunnattu nuorten työttömien kohderyhmälle. Näiden projektien toteuttamiin toimenpiteisiin osallistui yhteensä 252 henkilöä. Nuorille kohdennettuja projekteja on tarkastelussa mukana verrattain vähän ja projektien muutosta luovat mekanismit jäävät tässä tarkastelussa hajanaisiksi. Projekteista kaksi (2) kohdistui suoraan asiakastyöhön ja niiden toiminnassa muutosta luovina mekanismeina toimivat henkilökohtainen tuki ja ohjaus omien voimavarojen ja urasuunnittelun tukemiseksi sekä vertaistuen mahdollistaminen nuorille.

”Oppimisprosessiin innostaminen sekä nuorten kykyyn muuttaa arjen voimavaroja kuluttavia asioita ovat olleet kehittämistyössä tärkeitä näkökohtia” (P8)

”Nuoret tarvitsevat yhteisöllisiä suhteita luodessaan omaa tulevaisuuttaan. Toisten nuorten läsnäolo, vuorovaikutus antaa kokemuksille ja elämyksille inhimillisen muodon” (P8)

Kohderyhmässä saavutettiin näiden muutosta luovien mekanismien avulla positiivisia vaikutuksia nuorten opiskeluun suuntautumisen ja hakeutumisen kannalta. Opiskelua voidaankin pitää nuorten kohdalla merkittävänä jatkopolkuna työllistymisen sijaan. Muun muassa Ahon (2008) mukaan koulutukseen osallistumisen tukemisella on mahdollisuus turvata osaavan työvoiman saantia ja lisätä työvoimareserviä. Työvoimatarjonnan kehittämällä voidaan joidenkin näkemysten mukaan myös houkutella esiin uutta työvoiman kysyntää ja luoda siten myös uusia työpaikkoja (Koistinen 2014, 388-390).

”Koulutukseen hakeutumisessa positiivinen lumipalloefekti eteni, kun yksi toisensa jälkeen sai positiivisesta elämänlangasta kiinni” (P5)

Koulutukseen aktivoivilla muutosta luovilla mekanismeilla ja toimenpiteillä voidaan projekteissa nähdä työllisyyspolitiikan rinnalla kulkevan vahvoja koulutuspoliittisia tavoitteita. Muun muassa Koistinen (2014), Sihto (2015) ja Aho (2008) näkevät, että työllisyyspolitiikalla on vahvat kytkökset koulutus-, sosiaali- ja talouspolitiikkoihin sekä niihin liittyviin tavoitteisiin ja osin tavoitteet näiden eri politiikkalohkojen välillä ovat yhtenäisiä.

Yksi (1) nuoriin työttömiin kohdistuvista projekteista lähestyi nuorten työllisyyden edistämistä vuonna 2016 voimaan tulleen nuorisolain toimeenpanon näkökulmasta. Nuorisolaissa säädetään nuorisotyön ja -toiminnan edistämisestä sekä siihen liittyvistä vastuista sekä rahoituksesta valtion ja kuntien toiminnassa (Nuorisolaki 1285/2016). Projektien tehtäväksi voidaan määritellä muun muassa Pohjolan (2001) sekä Jalavan ja Virtasen (1998) mukaan niin sanottuna ”muutoksen puskurina” toimiminen, jolloin projekti perustetaan vastaamaan ja kehittämään toimintaa johonkin toimintaympäristössä tapahtuneeseen muutokseen. Tässä tapauksessa muutosta edusti uusi lainsäädäntö ja projektin muutosta luovina mekanismeina projektin toteuttajat raportoivat informaation tuottamisen, asiantuntijatyön tarjoamisen sekä verkostotyön kehittämisen. Nämä nähtiin tuloksellisina keinoina vaikuttaessa siihen kohderyhmään ja niihin toimintatapoihin, joiden kautta uuden lain mukaisia palveluita on tarkoitus toteuttaa.

Kuviossa kuusi kuvataan nuorille suunnattujen projektin toimintaa sekä niiden toiminnastaan raporttoimia tuloksia projektikohtaisesti.

Projektin tunniste	Projektin kohderyhmä ja tavoite (Kenelle, mitä?)	Projektin toimintaa ohjaavat ohjelma-teoriat	Projektin toteuttamat muutosta luovat mekanismit - Mikä projektissa toimi? (M)	Projektin ja muutosta luovien mekanismien aikaan saamat tulokset (O)
P5	Nuoret alle 29-vuotiaat työttömät, joilla ammatillinen koulutus puuttuu tai on muutoin osaamisen kehittämisen tarvetta.	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työnhaun tehostamisen (Sih-to 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Henkilökohtainen, yksilöllinen uraohjaus ja työnhakuvalmennus.	Kohderyhmässä saavutettiin positiivinen ja motivoituneempi asenne opiskelu- tai työpaikan hakemiseen.
	Tavoitteena kohderyhmän syrjäytymisen ehkäiseminen, urapolun suunnittelu ja opiskelu tai työpaikan löytäminen.	Työmarkkina- ja valmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Käytännön työtehtävien ja työmahdollisuuksien tarjoaminen työelämän pelisääntöjen opetteluksi ja ammatillisen suuntautumisen löytämiseksi.	Useat osallistujat käynnistivät hakuprosessin opintoihin.
P8	Alle 29-vuotiaat työttömät, erityisesti luovilla aloilla suuntautuneet nuoret	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työnhaun tehostamisen (Sih-to 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Voimavarakeskeinen työskentely ja itsetuntemuksen tukeminen.	Osallistujien omat tavoitteet urasuunnittelussa selkiytyivät.
	Tavoitteena nuorten työllistymisen ja koulutautumisen edistäminen luovilla aloilla.	Työmarkkina- ja valmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Tavoitteellisen työskentelyn tukeminen sekä oman osaamisen tuoteistaminen erilaisten taideprojektien parissa.	Useat osallistujat käynnistivät hakuprosessin opintoihin.
		Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen luovat mahdollisuuksia työmarkkinoille pääsemiseksi (Karjalainen 2011; Keskitalo & Karjalainen 2013).	Vertaistuen mahdollistaminen osallistujille ryhmätoimintojen kautta.	Vertaistuki antoi voimavaroja osallistujien elämänhallintaan ja urasuunnitteluun.
P16	Nuoret ja nuorten huoltajat, kuntien päättäjät	Projekti voi toimia ”muutoksen puskurina”	Asiantuntijatuken tarjoaminen ja verkostotyön	Nuorille suunnatut palvelut muodostuivat

	sekä kasvat- ja ope- tushenkilöstö Tavoitteena tarjota kun- nille tukea nuorisolain toimeenpanoon ja tarjota tietoa lakiuudistuksen toimeenpanosta eri ministeriöille.	ja sen toiminnalla voi- daan vastata toimin- taympäristössä tapahtu- viin esim. lainsäädän- nöllisiin muutoksiin, jotka vaativat nopeaa reagointia. (Pohjola 2001; Jalava & Virtanen 1998)	kehittäminen uuden lain toimeenpanon tuke- miseksi.	näkyvämmiksi ja nuor- ten pääsyä oikea- aikaisemmin erilaisten palveluiden piiriin hel- pottui.
		Projektit voivat toimia Informaation tuottajina erilaisten toimintojen tai palveluiden kehittä- miseksi (Alavaikko 2006; Kankare 2006).	Informaation keräämi- nen ja tuottaminen kak- sisuuntaisesti lakia toi- meenpanevien alueellis- ten viranomaisten ja ministeriöiden välillä.	Viranomaistahojen osaaminen palveluiden kehittämisessä ja toteut- tamisessa uuden nuori- solain vaatimusten mu- kaisesti kasvoi.

Kuvio 6: Nuoriin kohdeistuneiden projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.

6.2.4. Muissa kohderyhmissä toimivat muutosta luovat mekanismit sekä niiden tulokset

Muihin kohderyhmiin suunnattujen työllisyysprojektien kategoriaan tässä tutkielmassa sijoittuu yhteensä viisi (5) projektia. Näiden projektien toteuttamiin toimenpiteisiin on osallistunut yhteensä 329 henkilöä. Tämän kategorian mukaiset projektit ovat suunnanneet toimintaansa joillekin spesi-
feille työttömien kohderyhmille kuten maahanmuuttajataustaisille, lainrikkojataustaisille tai osatyö-
kykyisille työnhakijoille. Lisäksi näistä projekteista kahden projektin toteuttamat toimenpiteet ovat
kohdistuneet osaksi niin sanottuun toimintaympäristötyöhön, jolla on pyritty pienimuotoisesti vai-
kuttamaan myös työvoiman kysyntää kasvattaviin seikkoihin.

Asiakastyöhön kohdistuvien projektien toiminnassa muutosta luovina mekanismeina projektit ovat
raportoineet työmarkkina- ja palveluvalmiuksien parantamisen kohderyhmänsä keskuudessa sekä henkilökoh-
taisen intensiivisen tuen tarjoamisen. Lisäksi syrjäytymisen ehkäisemiseen sekä muihin yhteiskunta-
ja sosiaalipoliittisiin toimenpiteisiin liittyvät muutosta luovat mekanismit näyttelivät näihin erityis-
ryhmiin kohdistuvien projektien toiminnassa merkittävää roolia. Muut sosiaali- ja yhteiskuntapoliit-
tiset tavoitteet koskivat esimerkiksi rikollisuuden torjuntaa, vammaisten oikeuksia ja maahanmuut-

tajien asemaa yhteiskunnassa. Tässäkin yhteydessä voidaan tuoda esiin jo aiempien tämän työn tutkimustulosten yhteydessä esitetyt näkemykset siitä, että muun muassa Sihto (2015), Aho (2008) sekä Koistinen (2014) ovat kuvanneet tutkimuksissaan sitä, että työllisyyspolitiikkaan ja siihen liittyvien toimenpiteiden tavoitteiden asetteluun voi sisältyä myös muita hyvinvointia tai hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteita edesauttavia toimenpiteitä. Nämä tavoitteet nähdään tärkeinä osina työllisyyden edistämistä, koska työllisyys ei ole yksilö- eikä yhteiskuntatasolla sellainen seikka, jota voitaisiin hoitaa tai torjua yksinomaan suorilla työllistämistoimilla.

Toimintaympäristötyö korostui muutosta luovana mekanismina kategorian muut kohderyhmät - mukaisissa projekteissa. Projektit näkivät, että esimerkiksi erilaisten ennakkoluulojen vähentäminen työnantajien tai viranomaisten keskuudessa paransi heidän kohderyhmänsä mahdollisuuksia jatkosijoittua projektin toimenpiteiden jälkeen työelämään tai koulutukseen.

”Hanke on toiminut paikallisesti ja valtakunnallisesti erilaisissa monikulttuurisuustyön ja tasa-arvotyön verkostoissa. Hankkeen onnistumisen edellytys on ollut näihin verkostoihin osallistuminen.” (P1)

”Työnantajien ennakoasenteet ja kielteinen suhtautuminen osatyökykyisten työllistämässä liittyvät yleensä tiedon ja kokemuksen puutteeseen. Maksuton työnantajien tukeminen tässä edesauttoi hankkeen asiakkaiden työllistymistä” (P10)

Tähän kohderyhmään kuuluvista projekteista kaksi toteutti yleisellä tasolla toimintaympäristön muokkaamiseen tähtääviä, työvoiman kysyntää välillisesti parantavia toimenpiteitä. Näissä muutosta luovana mekanismina toimi parhaiten informaation kerääminen, tuottaminen ja sen välittäminen eri tavoin ja eri muodoissa. Alavaikko (2006) ja Kankare (2006) määrittävätkin projektien yhdeksi tehtäväksi toimia organisaatioiden tai palveluiden kehittämisen välineenä keräten ja välittäen tietoa sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti palveluiden käyttäjien, niiden toteuttajien sekä niihin liittyvien sidosryhmien välillä. Lisäksi Sjöblom (2006) mainitsee projektin toimivan myös hallinnollisina välittäjinä esimerkiksi uusien EU-politiikkojen toteuttamisessa ja implementoimisessa paikalliselle tasolle. Molemmat työvoiman kysyntään ja toimintaympäristötyöhön keskittyneet projektit voidaan nähdä esimerkkinä tällaisesta projektitoiminnasta.

”Projektin ohjausryhmän mukaan hankkeessa voitiin keskittyä ensisijaisesti pilotointikokemusten keräämiseen ja dokumentointiin sekä aiheesta tiedottamiseen. Näillä toimenpiteillä nähtiin olevan vaikutusta projektin päätavoitteeseen eli tietoisuuden leviämiseen aiheesta.” (P15)

”Projektin toiminnassa on pyritty tiedottamaan alueen toimijoille aihepiirin kansainvälisistä kehitysnäkymistä, EU:n linjauksista sekä siihen liittyvistä tutkimusverkostoista” (P12)

Kuviossa seitsemän käsitellään tämän kohderyhmän mukaisia projekteja yksilökohtaisesti muutosta luovien mekanismien tarkastelun sekä niiden kautta aikaan saatujen tulosten muodossa.

Projektin tunniste	Projektin kohderyhmä ja tavoite (Kenelle, mitä?)	Projektin toimintaa ohjaavat ohjelmateoriat	Projektin toteuttamat muutosta luovat mekanismit – Mikä projektissa toimi? (M)	Projektin ja muutosta luovien mekanismien aikaan saamat tulokset (O)
P1	<p>Vaikeassa työmarkkina- asemassa olevat maa- hanmuuttajanaiset ja - miehet.</p> <p>Tavoitteena on valmen- nuspalveluiden kehittä- minen kohderyhmälle, jonka avulla tuetaan voimaantumista, sosiaa- lisen verkoston kasvua, vertaistuen saamista, suomen kielen oppimis- ta sekä jatkolun löy- tämistä työelämään tai koulutukseen.</p>	Pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja pitkityneen työttömyyden katkaiseminen vähentävät työttömyydestä johtuvia haittavaikutuksia. (Sihto 2015; Aho 2008; Jolkkonen & Kurvinen 2012).	Vaihtoehtoisen toiminnan tarjoaminen osallistujille työttömyyden sijaan.	Osallisuuden ja yhteiskuntaan integroitumisen vahvistuminen loivat uskoa ja parempia mahdollisuuksia työllistymiseen.
		Työmarkkinavalmiuk- sien parantaminen edis- tää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Suomalaisen työelämän pelisääntöjen sekä työn- hakutaitojen opettelu.	Osallistujien tietämys työmarkkinoiden toi- minnasta ja työhön hakeutumisen tavoista kasvoi.
		Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisäämi- nen luovat mahdolli- suuksia työmarkkinoille pääsemiseksi (Karjalainen 2011; Keskitalo & Kar- jalainen 2013).	Vertaistuen mahdollis- taminen ryhmätoiminto- jen kautta.	Projektiin osallistuneen henkilöiden itsetunto ja osallisuus kasvoivat. Lisäksi nähtiin voima- antumista ja hyvinvointi- vaikutuksia osallistujia laajemmin heidän per- heissään.
		Työllisyys Hankkeen	Monikulttuurisuuden	Viranomaisten ja asian-

		tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden yhteiskunnallisten hyvinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agendat) (Aho 2008, Sihto 2015).	tukeminen ja maahanmuuttajien työelämään integroitumisen tukeminen.	tuntijoiden osaaminen palveluiden tuottamisessa kasvoi projektin tuottaman informaation ja sen toteuttamien pilotointien kautta projektin kohderyhmänä olleen spesifin ja haastavan asiakaskunnan tarpeisiin.
P9	Vankila- ja lainrikkojataustaiset työttömät Tavoitteena tarjota yksilöllistä tukea ja palveluohjausta ja parantaa siten kohderyhmän pääsyä työmarkkinoille tai opiskelemaan.	Työmarkkinavalmiuksien parantaminen edistää työmarkkinoille pääsyä (Aho 2008).	Työelämän pelisääntöjen opettelu sekä työnhakutaitojen kehittämisen.	Osallistujien työelämävalmiudet kasvoivat ja työnhakutaidot paraniivat.
		Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työhaun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Pitkäkestoinen, rinnalla kulkeva, luottamuksellinen kynnyksen ohjaus ja tuki.	Osallistujien kiinnittymään yhteiskuntaan parani ja elämän suunnittaminen työelämään tai opiskeluun kasvoi.
		Syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden lisääminen luovat mahdollisuuksia työmarkkinoille pääsemiseksi (Karjalainen 2011; Keskitalo & Karjalainen 2013).	Vertaistuen mahdollistaminen.	Vertaistuki edesauttoi osallistujia päihitteettömyyteen ja rikoksettomaan elämäntapaan.
P10	Työttömät, joilla on sairaus tai vamma, joka vaikeuttaa työllistymistä Tavoitteena vammaisten ja osatyökykyisten tasarvon parantaminen työelämässä ja tukea kohderyhmän työllistymistä sekä oppisopimuskoulutusta avoimilla	Henkilökohtainen, intensiivinen tuki ja ohjaus mahdollistavat työllistymisen ja työhaun tehostamisen (Sihto 2015; Karjalainen & Keskitalo 2013).	Yksilöllisesti toteutettu tuetun työllistymisen menetelmä.	Projektiin osallistuneista henkilöistä useat etenivät ammatillisella urallaan osatyökykyisyydestään huolimatta.
		Työllisyys Hankkeen tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden	Vammaisten henkilöiden oikeuksien puolustaminen ja syrjinnän	Ennakkoluulot erilaisiin vammoihin tai sairauksiin liittyen vähenivät

	työmarkkinoilla.	yhteiskunnallisten hyvinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agendat) (Aho 2008, Sihto 2015).	vähentäminen työelämässä.	projektiin osallistuneiden työnantajien keskuudessa. Tällä nähtiin olevan myös laajemmin vammaisten oikeuksia parantavia vaikutuksia.
P12	Oulun seudun yritykset ja yhteisöt, jotka ovat kiinnostuneet yhteiskunnallisesta yrittäjyydestä. Tavoitteena yhteiskunnallisten yrittäjyyden tunnettuuden ja toimintaedellytysten parantaminen.	Projektit voivat toimia hallinnollisina välittäjinä esim. uusien EU-tason toimintapolitiikkojen ja suuntausten alueelliseksi implementoinniksi. (Sjöblom 2006)	Uuden yrittäjyyteen liittyvän käsitteen ja toimintatavan esiintuominen alueen yrityksille, yhdistyksille, erilaisille etujärjestöille sekä viranomaisille.	Yhteiskunnallinen yrittäjyys tuli tunnetummaksi ja näkyvämmäksi alueella eri toimijoiden keskuudessa. Kaksi yritystä haki ja sai projektin tukemana yhteiskunnallinen yrittäjyys -merkin ja kolmas käynnisti hakuprosessin siihen.
		Projektit voivat toimia Informaation tuottajina erilaisten toimintojen tai palveluiden kehittämiseksi (Alavaikko 2006; Kankare 2006).	Tiedon tuottaminen ja kerääminen yhteiskunnallisen yrittäjyyden tukemiseen liittyen.	Yritysten tuotteiden ja toimintamallien sekä koulutuksen kehittämisen suuntautuivat huomioimaan yhteiskunnallisen yrittäjyyden аспектеja.
		Työllisyyshankkeen tavoitteenasettelu voi sisältää myös muiden yhteiskunnallisten hyvinvointivaikutusten tavoittelua (esim. muut sosiaalipoliittiset agendat) (Aho 2008, Sihto 2015).	Yrittäjyyden ja yrityskasvatuksen edistämisen toimintaa ohjaavina periaatteina.	Koulutustarjonta kehittyi huomioimaan ja tukemaan yrittäjyyteen liittyviä sisältöjä ja toimintamalleja.
P15	Työllisyyden edistämisestä ja hankinnoista vastaavat tahot. Tavoitteena lisätä EU:n	Projektit voivat toimia hallinnollisina välittäjinä esim. uusien EU-tason toimintapolitiikkojen ja suuntausten alueelliseksi implementoinniksi.	Toimintamallien kehittäminen ja kokeileminen uuden hankintadirektiivin mukaiseksi.	Toimintatavat työllisyyden edistämässä kehittivät huomioimaan hankinnat yhtenä osana työnantajatyötä.

	uuden hankintadirektiivin mukaisten työllisyyttä edistävien hankintakriteerien käyttöä ja luoda sitä kautta uusia työpaikkoja alueella.	toinniksi. (Sjöblom 2006)		Toimintatavat hankintoja tekevien yksiköiden keskuudessa kehittyivät huomioimaan työllisyys näkökulmia hankinnoissaan.
		Projektit voivat toimia Informaation tuottajina erilaisten toimintojen tai palveluiden kehittämiseksi (Alavaikko 2006; Kankare 2006).	Tiedon tuottaminen ja kerääminen hankintakriteereiden erilaisista käyttömahdollisuuksista ja toteutustavoista.	Tietoisuus erilaisten hankintakriteerien käyttömahdollisuuksista ja toteutustavoista lisäntyi hankintoja tekevien tahojen sekä alueen yritysten keskuudessa.

Kuvio 7: Muihin kohderyhmiin kohdistettujen projektien ohjelmateoriat sekä projektien toteuttajien kuvaamat muutosta luovat mekanismit ja niiden tulokset.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Erilaiset kehittämisohjelmat ja -projektit ovat vakiinnuttaneet paikkansa yhteiskunnallisten asioiden hoitamisessa ja toimintatavoissa. Tässä työssä on tarkasteltu projektien toimintaa ja merkitystä työllisyyden hoidon kentällä. Projektitoiminnan yleistyminen sekä aktiivinen työllisyyspolitiikka noudattelevat molemmat uuden julkisjohtamisopin näkemyksen mukaista kehitystä yhteiskunnassa. Projektitoiminnan vakiintuminen osaksi työllisyyden edistämisen keinoja voidaankin nähdä eräänlaisena konkreettisena ilmentymänä sekä projektitoiminnan että aktiivisen työllisyyspolitiikan laajentumisesta viime vuosikymmenten kehityksessä. Muun muassa Kanareen mukaan (2006,122) erityisesti EU:n rakennerahasto-ohjelmia voidaan pitää sekä projektimuotoisen työn ja arviointitutkimuksen yhteisenä laboratoriona.

Rostilan (2001, 37) mukaan realistisen arviointitutkimuksen yhtenä keskeisenä tehtävänä voidaan pitää ilmiöiden selittämistä ja kuvaamista. Toiseksi, realistista arviointitutkimusta pidetään hyvin usein myös erilaisten organisaatioiden ja ohjelmien kehittämisen välineenä (ks. esim. Anttila 2005; Kazi 2003; Rostila 2002; Pawson & Tilley 1997). Tässä tutkimuksessa on vastattu näihin molempiin tehtäviin realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä ja arviointitapaa mukaillen. Tutkimuskohteena olleita ilmiöitä eli projekteja on kuvattu melko yksityiskohtaisella tasolla, pyrkien myös selittämään ja ymmärtämään niiden toimintaa ja luonnetta. Tutkielman tuloksia voidaan puolestaan pyrkiä hyödyntämään projekteja toteuttavissa sekä rahoittavissa organisaatioissa työllisyysprojektien suunnittelu-, arviointi- sekä rahoituskäytäntöjen kehittämisessä.

Tutkielman tarkoituksena oli kuvata työllisyysprojektien toimintaa sekä niiden toiminnasta syntyneitä tuloksia projektien toteuttajien näkökulmasta. Tällä haluttiin vastata realistisen arviointitutkimuksen viitekehystä mukaillen kysymyksiin mikä toimii ja missä kontekstissa. Vastauksia kysymyksiin haettiin projektitoimintaa ja työllisyyspolitiikka sekä sen vaikuttavuutta koskevasta tutkimuskirjallisuudesta sekä projektin näytteeksi valikoituneiden projektien tuottamista loppuraporteista. Tarkastelun tuloksena tunnistettiin teorian ja empiirisen aineiston perusteella projektien toiminnan taustalta 12 erilaista ohjelmateoriaa, joiden mukaan projektit ovat toteuttaneet erilaisia työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä kohderyhmälleen. Toimenpiteet määriteltiin tässä tutkimuksessa muu-
tosta luoviksi mekanismeiksi, joiden avulla ja mahdollistamana projektien kohderyhmissä on tapahtunut myönteistä muutosta ja kehittymistä työllistymisen edistymisen kannalta. Lisäksi tässä tutkimuksessa selvitettiin realistisen arviointitutkimuksen viitekehysten mukaisesti sitä, missä kontekstissa nämä ohjelmateoriat ja muutosta luovat mekanismit ovat toteutuneet. Tämän tutkielman koh-

teena olleiden projektien keskeisimmiksi toimintaa ohjaaviksi konteksteiksi määrittyivät 1) Korkea työttömyystilanne 2) Aktiivinen työllisyyspolitiikka 3) Toimenpiteiden osuva ja oikea-aikainen kohdentaminen. Tässä tutkielmassa kuvatut muutosta luovat mekanismit ja niiden aikaan saamat tulokset ovat toteutuneet näiden kontekstitekijöiden ympäröimänä ja ne eivät välttämättä toteutuisi tai olisi relevantteja toimintatapoja toisenlaisessa toimintaympäristössä.

Projektien ohjelmateorioita ja muutosta luovia mekanismeja kuvaamalla ja ”auki kirjoittamalla” voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, mitkä muutosta luovat mekanismit ja toimenpiteet työllisyysprojekteissa yleisellä tasolla toimivat ja mitä tuloksia näiden mekanismien kautta projektitoiminnassa on mahdollisuus saavuttaa. Merkittävimpänä ohjelmateoriana tutkielman kohteena olleiden projektien toiminnassa näyttäytyi henkilökohtaisen, intensiivisen tuen ja ohjauksen kautta projektien osallistujille tarjoama tuki, joka mahdollisti työllistymisen ja työnhaun tehostumisen. 10 projektia 19:sta mainitsi tämän merkittävimmäksi, projektinsa toimintaa ohjanneeksi taustaoletukseksi, jonka mukaisesti lähtivät projektinsa toimintaa toteuttamaan. Henkilökohtaisesti annettu tuki näyttäytyi eri projekteissa erilaisina muutosta luovina mekanismeina, jotkut projektit lähestyivät sillä kohderyhmäänsä motivoinnin tai voimavarakeskeisen tukemisen näkökulmasta, toiset esimerkiksi uraohjauksen tai työnhaussa valmentamisen näkökulmasta. Muutosta luovat mekanismit käytännön tasolla muodostuivat osittain sen mukaisesti, mille kohderyhmälle niitä tarjottiin. Tuloksena henkilökohtaisen tuen ja ohjauksen toteutumisesta raportoitiin muun muassa työllistymisprosessin nopeutuminen, opintojen läpäisyn tehostuminen ja koulutuksen jälkeinen jatkotyöllistyminen, itsetunnon vahvistuminen ja voimaantuminen.

Toiseksi merkittävimpänä ohjelmateorian kahdeksan (8) projektin toiminnassa näyttäytyi kohderyhmänsä työmarkkina-avalmiuksien parantaminen. Tämän ohjelmateorian mukaisilla muutosta luovilla mekanismeilla ja toimenpiteillä parannettiin kohderyhmään kuuluneiden henkilöiden työnhakutaitoja sekä heidän kilpailuasemaansa työmarkkinoilla. Kolmanneksi eniten tunnistettuja, projektien toimintaa ja toimeenpanoa ohjanneita ohjelmateorioita olivat projekteihin sisällytetyt muut yhteiskunnalliset vaikutukset sekä inhimillisen pääoman kehittämiseen liittyvät taustaoletukset. Seitsemän (7) projektia mainitsi avoimesti toteuttavansa myös muita esimerkiksi vammaisiin, maahanmuuttajiin tai ikäihmisiin kohdistuvia sosiaalipoliittisia tavoitteita työllistämisen rinnalla ja raportointinsa mukaan he saavuttivatkin niitä. Inhimillisen pääoman kehittämisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamiseksi toimintaansa ohjaavaksi ohjelmateoriaksi nosti esiin myös yhteensä seitsemän (7) projektia. Näiden projektien muutosta luoviksi mekanismeiksi valikoituvat usein erilaiset koulutukselliset toimenpiteet. Koulutustoimenpiteiden sisältö ja laajuus vaihtelivat projektien

kohderyhmien mukaan. Rakennetyöttömien kohderyhmässä korostuivat lyhyet, osaamista nykyaikaistavat tai työnhakua tehostavat koulutukset. Pitkäaikaistyöttömien kohderyhmässä korostui puolestaan erilaisten ammatillisten opintojen suorittaminen projektien tukemana. Koulutustoimenpiteiden erilaisella suuntautumisella voidaan arvella olevan viitteitä kyseisten projektien kohderyhmien erilaisiin koulutustaustoihin ja tarpeisiin.

Kuusi (6) projektia, joista suurin osa rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden kohderyhmälle kohdennettuna, on toiminut ohjelmateorian mukaisesti myös niin sanottuina ”muutoksen puskureina” muuttuneessa toimintaympäristössä (ks. esim. Sjöblom 2006). Projektien toiminnalla on siten voitu lieventää äkillisiä työmarkkinoilla tapahtuneita muutoksia sekä niihin osallistuneiden yksilöiden elämässä, että yhteiskunnallisella tasolla erilaisina hyvinvointiin liittyvinä, esimerkiksi syrjäytymiseen tai toimeentuloon liittyvinä vaikutuksina.

Projekteista vain neljä (4) tuo esille ohjelmateorian työntajayhteistyön rekrytointia madaltavasta vaikutuksesta kohderyhmänsä työmarkkinoille sijoittumisessa. Tämä näkemyksen esiintyminen vain harvoissa projekteissa on sikäli yllättävää, koska yleisesti työllisyystoimijoiden tiedossa on, että työllistämässä onnistumiseksi tarvitaan toiseksi osapuoleksi aina myös työvoimaa tarvitsevia työnantajia. Työvoiman kysyntää voidaan joskus ”houkutella esiin” myös aktiivisesti työvoimaa tarjoamalla. Tästä vaikutuksesta kirjoitta muun muassa Koistinen (2014, 390).

Kuten edellä kuvatusta voidaan päätellä, projektit ovat hoitaneet kukin kohderyhmänsä työllisyyden edistämistä hyvin eritavoin. Projektien toimintaa ovat ohjanneet näissä valinnoissa projektien toteuttajien uskomukset ja näkemykset siitä, mikä heidän mielestään kohderyhmälleen toimii. Projektien toteuttajilla on usein vahva kokemus ja näkemys oman kohderyhmänsä erityispiirteistä ja palveluiden tarpeista. Projektien toteuttajien näkökulmat edustavat osaltaan myös asiakasnäkökulmaa, joita he tuovat esille projektien loppuraporteissa asiakkaille tehtyjen kyselyiden ja osallistujilta saatujen palautteiden muodossa. Asiakkaiden esiin tuomia näkemyksiä on tuotu tässä työssä esiin projektien toteuttajien näkemysten rinnalla erilaisten lainausten muodossa, silloin kun ne ovat kuvanneet osuvasti projektien toimintaa. Tämän työn kohteena olleiden projektien toiminnan raportoinnista kävi myös ilmi, että projektien toteuttajilla on usein myös jokin muu, toimintaa ohjaava, esimerkiksi aatteellinen intressi, jonka vuoksi he ovat hakeneet projektirahoitusta kohderyhmänsä työllistymisen edistämiseen.

Projektien toimintaan ja niiden taustalla vaikuttaneisiin ohjelmateorioihin ovat osaltaan vaikuttaneet myös saatavilla olleet projektirahoitukset. Rahoitukset ohjaavat toimintaa myös omien ohjelmateorioidensa suunnasta. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena olleet projektit ovat rahoituksensa puolesta kohdistuneet pääosin pitkään työttömänä olleisiin ja rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneisiin henkilöihin. Tällöin rahoittajien uskomukset siitä, mitkä toimenpiteet vastaavat näiden kohderyhmien palvelutarpeisiin ovat myös osaltaan suunnanneet sitä, mitä ohjelmateorioita ja mekanismeja projektit ovat toiminnassaan voineet toteuttaa.

Projektien toteuttamiin toimenpiteisiin osallistui niiden toteutusajalla Oulun alueella yhteensä 3964 työtöntä henkilöä. Määrällisesti ajatellen tämä on ollut suuri joukko työttömiä, joiden työttömyyden pitkittymiseen, osaamisen kehittämiseen, työllistymisvalmiuksien parantumiseen, uuden urapolun löytymiseen tai suoraan työllistymiseen on projekteissa toteutetuilla erilaisilla muutosta luovilla mekanismeilla vaikutettu. Tällä on ollut merkityksensä siihen, miten alueen työttömyyden kehitys on edennyt ja millaisia seurauksia työttömyydestä tai vastaavasti työllistymistä on yksilötasolla kullekin henkilölle seurannut, vaikka näitä vaikutuksia tässä tutkimuksessa ei pystytäkään tieteellisesti todentamaan. Kaikkien osallistujien kohdalla projekteissa toteutetut muutosta luovat mekanismit eivät luonnollisesti ole toimineet tai tuottaneet niiltä odotettuja vaikutuksia, mutta osallistujille on aktiivisen työllisyyspolitiikan mukaan ainakin pystytty tarjoamaan vaihtoehtoisia mahdollisuuksia työttömyyden sijaan.

Tutkielman kohteena olleiden projektien yhteiseksi nimittäjäksi projektien toteuttajat nostavat työllistämisen. Koska työllistäminen ja työllisyyden edistäminen ovat laajoja käsitteitä ja niitä voidaan lähestyä hyvin erilaisista lähtökohdista ja toimenpiteistä käsin. Projekteja suunniteltaessa ja toteutettaessa olisikin hyvä pysähtyä kysymään niiltä ennemminkin kysymystä, *miten* kuin kysymystä *mitä*, jotta olisi mahdollisuus päästä selville projektin toimintatavasta ja sitä ohjaavista ohjelmateorioista. Vaikka niin sanotun ”mustan laatikon” avaaminen projekteissa on haastavaa, niin projektien suunnittelua ja arviointia olisi hyvä kehittää toiminnan sisällöllisen ymmärtämisen suuntaan. Kaja-maa ym. (2008) kirjoittavat että projektien toiminta saatetaan suunnitella liian kunnianhimoisin tai yleismaailmallisin tavoittein niiden rahoituksen läpimenon turvaamiseksi (emt. 62). Projektin todellinen toimintatapa, jota esimerkiksi tässä työssäni olen laadullisella jälkikäteisarvioinnilla pyrkinyt selvittämään ja kuvaamaan, saattaa selvitä toisinaan vasta projektin toiminnan ollessa jo pitkällä. Työllisyysprojektien osuvan kohdentamisen kannalta olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää tunnistaa näitä projektien sisälle suunniteltuja tai niissä toteutettavia mekanismeja, jotta sekä rahoituksen, että asiakkaiden kohdentaminen projektiin voisi tapahtua mahdollisimman optimaalisella tavalla.

Tutkielman kautta saatu tieto puoltaa projektien koordinoitua ja alueellisten strategioiden huolellisesti suunniteltua toimeenpanoa projektien valinnassa. Tutkielman tulosten tarkastelu kiteytyy työllisyysprojektin asemaan ja kohdentamiseen työllisyyspalveluiden järjestelmässä sekä projekteilta odotettaviin tuloksiin (ks. esim. Aho 2008). Projektien tuloksellisuus ja onnistumien omassa tehtävässä työllisyyden edistämisessä riippuu pitkälti siitä, miten projektit nähdään osana muuta palvelujärjestelmää, mikä tehtävä ja millainen rooli niille annetaan alueellisissa työllisyysstrategioissa ja millaisia tavoitteita niiden odotetaan toteuttavan vastineeksi saamaansa rahoitusta. Mikäli nämä seikat pystytään määrittelemään mahdollisimman avoimesti ja tarkasti, sitä paremmin projektit voivat toimia niille annetuissa puitteissa ja niiden tuloksellisuuden mittaaminen ja toteen näyttäminen on helpompaa. Jotta voidaan tarkalla tasolla määrittää ja osoittaa erilaisten empiiristen aineistojen avulla realistisen arvioinnin mukaisesti, mikä toimii, kenelle ja missä kontekstissa, tulee ensin olla tietoinen siitä, mitä tavoitteita, tehtäviä ja odotuksia projekteille on asetettu.

Projektien rahoituksen saamisen ehtona ovat usein sijoittuminen työmarkkinoille tai koulutukseen, vaikka tosiasiallisesti projekti pystyy vastaamaan kohderyhmänsä osalta enimmäkseen syrjäytymisen ehkäisyyn sekä muihin työllistymistä välillisesti edistäviin seikkoihin toimenpiteillään. Projektit jäävät helposti jälkeen tulostavoitteistaan, elleivät toimi kohderyhmänsä kanssa valikoivasti. Projektien arvioinnissa näyttäytyy toisinaan sellainen ristiriita, että projekteille asetetut tavoitteet ovat ensisijaisesti laadullisia, esimerkiksi uusia käytänteitä, toimintamalleja ja uudenlaista verkosto- tai yhteistyötä asiakkaiden hyväksi, mutta niiden toimintaa mitataan ja arvioidaan niiden toteuttamien määrällisten suoritteiden perusteella, kuten esimerkiksi osallistujien lukumäärän ja heidän työmarkkinoilleen sijoittumisen perusteella. Tämä asettaa projektitoimijat ristiriitaiseen asemaan ja osoittaa, että projektin suunnittelussa ja toteutuksessa ei ole huomioitu huolella arviointiasetelman luomista eikä projektin toiminnasta ja tuloksista tarvittavaa arviointitiedon keruuta. Tätä näkemystä tukee myös muun muassa Pohjois-Karjalassa toteutettu työllisyyspoliittisten hankkeiden arviointi, jossa todetaan hankkeiden arvioinnin kohdistuvan työhön tai koulutukseen sijoittumista kuvaaviin indikaattoreihin, mutta koska hankkeet ovat rahoituksensa puolesta suunnattu pitkään työttömänä olleille henkilöille, niiden tuloksissa painottuu enemmänkin voimaantumiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvät seikat. (Jolkkonen-Kurvinen 2013, 26–27, 35).

Tässä pro gradu -työssä tarkastelemani työllisyysprojektit ovat kohdistuneet ensisijaisesti työvoiman tarjontaan liittyviin seikkoihin ja työvoiman kysyntään liittyviin seikkoihin on panostettu vain pienissä määrin. Näillä projekteilla ei ole pyritty vaikuttamaan työvoiman kysyntään liittyviin seikkoihin, koska sitä säätelevät mekanismit ovat riippuvaisia muun muassa talouskasvusta ja väestön

kehityksestä (ks. esim. Koistinen 2015). Projektien saamat rahoitukset ovat toteuttaneet pääsääntöisesti ESR-ohjelmaa sekä kansallisia työllisyyden edistämisen linjauksia, joissa kohteena on ensisijaisesti työvoiman tarjontaan liittyvät toimenpiteet ja interventiot. Työvoiman tarjontaan keskittyminen projektitoiminnan rahoitukseen liittyvän panostuksen kautta heijastelee aktiivisen työllisyyspolitiikan ohjelmateoriaa siitä, että työvoimaa aktivoimalla erilaisten toimenpiteiden kautta, voidaan edesauttaa työttömien henkilöiden työllistymistä (ks. esim. Sihto 2015 ja Aho 2008). Tämän näkemyksen taustalla puolestaan voidaan nähdä olevan muun muassa Keskitalon (2013, 54–55) ja Karjalaisen (2013, 9–10; 2011, 234–236) esittämät näkemykset aktiivisen työllisyyspolitiikan tuomasta yksilön vahvasta vastuusta oman työllistymisensä suhteen.

Huomioitava työllisyysprojektien ja muiden työllisyyttä edistävien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa on se, että mikäli alueen työmarkkinoilla ei ole kysyntää niin yksistään tarjontaan keskittyvillä toimenpiteillä ei välttämättä saavuteta työllisyysvaikutuksia. Tähän olisi kiinnitettävä huomioitava erityisesti rakennemuutostilanteissa, jossa yhtäkkisesti nopeassa aikataulussa alueelta katoaa tietyiltä toimialoilta runsaasti työpaikkoja.

Tämän tutkielman tuloksia tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava, että ne edustavat vain pientä osuutta alueen työllisyyttä edistävästä projekteista, koska tutkimus on rajattu koskemaan vain tietyllä aikavälillä toteutettuja Työllä hyvinvointia -kehittämissalkkuun kuuluneita projekteja. Kaikki työllisyyttä edistävät projektit eivät rahoituksensa tai tavoitteidensa puolesta sijoitu kyseiseen kehittämissalkkuun. Näin ollen alueella on toteutettu myös työvoiman kysyntää tukevia projekteja, mutta ne eivät ole olleet tämän tutkielman kohteena. Työvoiman kysyntää kasvattavia ja tukevia projekteja ovat toteuttaneet muun muassa paikalliset elinkeinoliikelaitokset, ELY-keskus, TE-toimisto ja yrittäjäjärjestöt. Tämän tutkielman kohteena olleiden työvoiman tarjontaan kohdistuneiden projektien toiminnan raportoinnissa ei ollut juurikaan mainintoja yhteistyöstä työvoiman kysyntää edistävien projektien kanssa. Voidaankin todeta, että näiden eri tahoilla toimivien projektien välistä yhteistyötä olisi hyvä kehittää ja luoda siltaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa edesauttavien toimenpiteiden välille. Toimenpiteiden ja projektien tiiviimmillä yhteistyöllä ja koordinoinnilla voitaisiin edesauttaa työvoiman kohtaantoa alueen työmarkkinoilla. Jolkkosen ja Kurvisen mukaan (2012, 48–49) työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvien toimenpiteiden yhteensovittaminen ja sen onnistuminen ratkaisevat sen, millaiseksi kunkin alueen paikalliset työmarkkinat muodostuvat. Heidän mukaansa näiden toimenpiteiden yhteensovittamiseen voidaan vaikuttaa erilaisilla paikallisesti tai alueellisesti laadittavilla strategioilla tai toimenpideohjelmilla.

Lisäksi tässä tutkielmassa tuotettu tieto osoittaa, että projektien tuloksellisuuden seuranta ja vaikuttavuuden arviointia olisi kehitettävä ja projekteja toteutettaessa niiden valintaan toimenpiteiden osuvan kohdentamisen näkökulmasta olisi kiinnitettävä enemmän huomiota. Projekteja arvioitaessa projektien toteuttamat mekanismit olisi myös syytä arvioida huolella jo niiden suunnitteluvaiheessa, jotta projekti osattaisiin mekanisminsa puolesta sijoittaa esim. työllisyyttä edistävilta vaikutuksiltaan oikeanlaisiin mittasuhteisiin ja oikeaan ”kategoriaan”.

Sihto (2015), Koistinen (2014) ja Aho (2008) näkevät erilaisten työllisyyttä edistävien toimenpiteiden toimivan myös vaikuttavina sosiaalipolitiikan välineinä, jotka vähentävät sosiaalisia ongelmia sekä ylläpitävät työkykyä. Näiden asioiden kasautumisella on yksilötason tragedian lisäksi myös negatiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Aho (2008b) kaipaakin tarkempaa tutkimusta sekä avointa keskustelua siitä, miten näitä muita työttömyyteen ja työllistymiseen liittyviä tavoitteita ja seikkoja arvioidaan ja tehdään näkyväksi (emt. 54, 58). Myös Jolkkonen ja Kurvinen (2013) toteavat työllisyyspoliittista avustusta saaneiden hankkeiden seuranta ja kehittämistä koskevassa artikkelissa, ettei hyvinvoinnin kasvuun tai syrjäytymisen ehkäisyyn ole työllisyys Hankkeiden piirissä ollut käytettävissä hyviä mittareita ja useat työllisyysprojektien aikaan saamat tulokset jäävät todentamatta. Tämän johdosta varsinaisten työllistymisvaikutusten raportoinnin rinnalle kaivattaisiin esimerkiksi työllistymisprosessia ja voimaantumista kuvaavia mittareita (emt. 35–36).

Tämän tutkielman kautta saadut tulokset puoltavat vahvasti näitä näkemyksiä ja korostavat sitä, että projekteilla on ja voi olla myös paljon muita, kuin työllisyyttä edistäviä, yhteiskunnan ja yksilöiden kannalta hyödyllisiä tehtäviä. Näiden toteuttamisessa kaivataan kuitenkin läpinäkyvyyttä, jotta alueella toteutettavien projektin strateginen ja ohjelmallinen ohjaus alueen työttömyyden sekä muiden hyvinvointivaikutusten kannalta olisi optimaalista. Lisäksi julkiseen keskusteluun olisi myös hyvä tuoda enemmän tietoa projektien luonteesta politiikan ja hallinnon välineenä sekä niiden toimintamahdollisuuksista esimerkiksi palvella organisaatioita ketterästi muutostilanteissa tai erilaisten tuotteiden ja palveluiden kehittämistyössä sen sijaan, että keskusteluissa ajaudutaan toisiinsa hankaliin asetelmiin projektien vaikuttavuuden mittaamisen haasteellisuudesta.

7.1. Tutkimustulosten hyödynnettävyys ja yleistettävyys

Tämän tutkielman tulokset auttavat arvioimaan menneen kauden projektitoimintaa ja suuntaamaan projektitoimintaa tulevaisuudessa entistä tarkoituksenmukaisemmaksi kokonaisuudeksi osaksi muita työllisyyden edistämisen palveluita. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää tiedontuotantotarkoituksessa osana päätöksentekoa ja niitä voidaan hyödyntää projektien tavoitteiden asettelussa ja projektitoiminnan suunnittelussa sekä projektien toiminnan seuraamisessa. Tutkimustietoa hyödyntäen voidaan esimerkiksi tehdä päätelmiä siitä, mitä projektien esittämiä työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä ja muutosta luovia mekanismeja on kannattavaa projektirahoituksen turvin tukea. Tutkielman tulokset auttavat arvioimaan sitä, mitä projektitoiminnalla työllisyyden edistämiseksi on mahdollista saada aikaan ja millaisessa kontekstissa ne toimivat toivotulla tavalla eli saavat aikaan positiivista muutosta kohderyhmänsä työllistymisen kannalta. Muun muassa tässä työssä tunnistetuista kontekstitekijöistä toimenpiteiden osuva ja oikea-aikainen kohdentaminen on seikka, johon toistaiseksi ei projektien suunnittelussa ja arvioinnissa ole toistaiseksi kiinnitetty mielestäni riittävä huomiota.

Tämän tutkielman tulosten yleistettävyyteen vaikuttavat realistisen arvointitutkimuksen periaatteiden mukaisesti myös toiminnan konteksti, jolloin tuloksia hyödynnettäessä on huomioitava, etteivät ne välttämättä päde jossakin toisessa kontekstissa ja toimintaympäristössä (ks. esim. Pawson & Tilley 1997). Tutkimustuloksia voidaan siten hyödyntää päätöksenteon tukena suunniteltaessa, käynnistettäessä tai rahoitettaessa uusia työllisyyttä edistäviä projekteja, niin kauan kuin kontekstitekijät pysyvät samoina.

Tutkielmassa on tuotettu yleistettävää, melko yksityiskohtaista kuvausta projektien toiminnasta, jota voidaan hyödyntää myös laajemmin työllisyysprojekteja tarkasteltaessa. Kovin laajoja yleistyksiä niistä ei kuitenkaan voida tehdä, sillä tähän tutkimukseen valikoitunut näyte työllisyysprojekteista on alueella toteutettavien työllisyysprojektien mittakaavassa pieni. Projektien toimintaa ja kontekstia jälkikäteen arvioitaessa, voidaan kuitenkin saada jonkin verran viitteitä siitä, mitä toimintaa ja tuloksia työllisyysprojekteilta yleisellä tasolla voidaan odottaa. Tähän tutkimukseen valikoituneet projektit toimivat Eskolan ja Suorannan (1998) kuvaamana esimerkkeinä ilmiön yleisestä tarkastelusta.

Tutkielman tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että näiden projektin toiminnassa olleessa alueella on samanaikaisesti käynnistynyt myös muita, uusia työllisyyttä edistäviä projekteja sekä muita työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi työvoima- ja rekrytointikoulutuksia. Tämän

vuoksi tutkielman kohteena olleiden projektien tuomia vaikutuksia alueen työllisyystilanteeseen tai sen kehittymiseen ei voida erottaa muista toimenpiteistä. Projektien toimintaa ja niiden raportoimia vaikutuksia on arvioitu ainoastaan yleisellä tasolla, pyrkien kuvailemaan niiden sisältöä, eikä niiden osuutta alueen työllisyyden hoidossa.

Tämän tutkielman mukaisella tarkastelulla ei ole kyetty vastaamaan niin sanottuun mustan laatikon (the black box) avaamiseen projektien toiminnassa. Tällä tarkoitetaan toiminnan niin syvällistä analysointia, jolla pystyttäisiin vastaamaan kysymykseen, miten jokin toimenpide tai mekanismi toimii tuottaessaan toiminnassa vaikutuksia (ks. esim. Unray ym. 2007). Siten esimerkiksi kysymykseen, miten projektien toteuttajien näkökulmasta merkityksellisenä pitämä henkilökohtainen tuki ja ohjaus on vaikuttanut sitä saavien henkilöiden käyttäytymiseen niin, että se on edesauttanut henkilöiden työllistymistä, ei ole ollut mahdollisuutta tässä tutkielmassa saada vastausta. Tutkielman teon rajalliset resurssit sekä tutkimuksessa käytetty aineisto eivät mahdollistaneet vastausten etsimistä näihin kysymyksiin.

Tutkimuskohteesta olisi ollut mahdollista saada syvällisempää tietoa ja ymmärrystä työllisyysprojektien mekanismeihin, olosuhteisiin ja vaikutuksiin, mikäli käytettävissä olisi ollut projekteihin osallistuneiden henkilöiden seurantatietoja heidän työllistymisensä tai kouluttautumisen edistymisestä. Tällaista rekisteriaineistoa ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa ollut mahdollisuutta saada käyttöön, vaan se olisi vaatinut erillisen tutkimusluvan projekteihin osallistuneilta lähes 4000:lta henkilöltä. Näiden henkilöiden henkilötietojen saatavuus ja heidän tavoitettavuus olisivat muodostuneet tutkielman toteuttamisessa erittäin suureksi haasteeksi. Tutkielman sisältöä olisi myös ollut mahdollista täydentää esimerkiksi pienellä määrällä päättäneiden projektien projektipäälliköiden tai muiden projektien toteuttamiseen osallistuneiden henkilöiden haastatteluja. Vastaavasti haastattelujen kohteena olisivat voineet olla myös projekteihin osallistuneet henkilöt, jotka olisivat voineet tuoda käyttäjälähtöistä näkökulmaa siihen, mitkä seikat he olivat kokeneet projekteissa toimineen heidän työllistymistään parhaiten edistävästi tai eniten estäväksi.

7.2. Tutkielman luotettavuus ja eettisyys

Tutkielman luotettavuutta tarkasteltaessa, on huomattava, että omat lähtökohtani ja näkemykseni työllisyysprojektien toteutukseen, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen perustuvat tätä pro gradu -

työtä tehdessäni noin 15 vuoden työkokemukseen erilaisten työllisyyttä edistävien projektien parissa. Työni kautta minulle on syntynyt ennakkokäsityksiä asiasta, ollessani tekemissä tämänkin tutkielman kohteena olleiden projektien toiminnassa niiden toteutusaikana omasta työroolistani käsin. Kuitenkin muun muassa Hirsjärven (2005) ja Eskolan ja Suonrannan (1998) mukaan tutkijan ennakkokäsitykset laadullisen tutkimuksen tekemisessä sallitaan, kunhan ne pyritään riittävällä tasolla tunnistamaan ja tiedostamaan.

Yhtenä tätä työtä ohjaavana oletuksena on ollut sellainen kokemus, että projekteissa tehdään paljon hyvää työtä työttömien henkilöiden tilanteen edistämiseen, mutta projektien tuottamat tulokset jäävät määrällisesti usein heikoiksi ja projektien toimintaa arvostellaan usein juuri siitä syystä. Muun muassa myös Aho (2008b) kuvaa sitä, että erilaisten työllisyyttä edistävien toimenpiteiden tulokset ovat usein heikkoja. Olenkin tässä työssä kuvannut ja tuonut esiin sitä, mitä työllisyyttä edistävissä projekteissa todella tehdään ja mitä tuloksia ne ovat tuottaneet kohderyhmässään. Lisäksi olen työssäni huomannut, että projektien toimintaan vaikuttavat merkittävässä määrin erilaiset kontekstitekijät, jotka määrittelevät projektin toiminnan onnistumista ja mahdollisuuksia toteuttaa tuloksellisesti omassa tehtävässään.

Nämä taustaoletukset tiedostaen, olen pyrkinyt tarkastelemaan projektien toimintaa tuoden projektien raportoimaa informaatiota yksittäisiä kokemuksia ja näkemyksiä yleisemmälle tasolle, peilaten projekteissa toteutettua toimintaa tieteelliseen kirjallisuuteen ja aiempiin tutkimuksiin aiheesta. Tällä tavoin olen pyrkinyt parantamaan tutkielman luotettavuutta siinä, että en ole takertunut projektien toiminnan tulkitsemisessa ainoastaan ennako-oletuksiini. Tieteelliseen kirjallisuuteen perehtymällä olen pystynyt löytämään projektien toiminnasta myös paljon itselleni uusia näkökulmia. Tutkimuksen etenemisen olen pyrkinyt kuvaamaan mahdollisimman tarkasti luvussa 5.4., jotta lukija voi tehdä oman arvionsa siitä, miten luotettavana voi tutkielman toteuttamista ja siitä saatuja johtopäätöksiä pitää. Tutkielman tulokset eivät ole suoranaisesti täysin toistettavissa eikä tutkielmaa niitä osin voida pitää täysin reliaabelina. Tämän tutkielman luotettavuutta ja uskottavuutta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava myös se, että sen luonne on osaltaan myös projektien toimintaa koskevan informaation tuottaminen sen analyttisen osuuden lisäksi. Lukija voi hyödyntää tutkielmassa esittämääni kuvailevaa tietoa myös tiedonkeruuseen ja omien johtopäätösten tekemiseen aiheesta esimerkiksi jostakin toisesta näkökulmasta käsin.

Tutkielmassa käytettyä realistista arviointitutkimusta mukailevaa tarkastelua voidaan useiden lähteiden (ks. esim. Rajavaara 2001, Rostila 2001 ja Pawson & Tilley 1997) valossa pitää validina tar-

kastelutapana tämän tutkimuksen tarkoitukseen nähden. Myös tämän tutkielman tekijän kokemus siitä on, että realistinen arviointitutkimus antoi mahdollisuuden tuoda esiin projekteista niitä seikkoja, joita tässä tutkielmassa haluttiin valottaa.

Tutkielman eettisyyttä puoltaa osaltaan se, että siitä saatuja tuloksista ei voida erottaa jotakin yksittäistä toimintavuotta tai yksittäisen projektin tuottamaa osuutta projektien toiminnassa, vaan tuotettu tieto on luonteeltaan kumulatiivista. Projektien toiminnan määrällisessä tarkastelussa, joka koskee lähinnä projektien toimenpiteisiin osallistuneita henkilöitä, yksittäisten projektien toimintaa ei nähty tässä työssä tarkoituksenmukaiseksi eritellä lukumääräisellä tasolla. Projektien yhteisten tulosten tarkastelu tässä suhteessa turvaa projektien toteuttajien anonymiteettiä ja keskittää huomion siihen, mitä projekteissa on tehty sen sijaan, että tarkasteltaisiin sitä, minkä verran toimenpide- tai osallistujasuoritteita projektissa on tehty. Tämän tutkielman näkökulmana on ollut, että projektien arviointia tehdään usein liiaksi niiden osallistujamääriin liittyvistä panos-tuotos tai kustannushyöty-analyysien näkökulmasta, kuten myös esimerkiksi Jalava ja Virtanen (1998) sekä Pohjola (2001) kirjoittavat.

Tutkielman eettisyyttä on pyritty turvaamaan myös siten, että projekteihin kohdistuneita taustatietoja projektien nimeen, toteuttajaorganisaatioon, toiminta-aikaan tai niiden saamaan rahoitukseen on tarkoituksellisesti häivytetty ja projekteille on annettu tunnistenumero (P1, P2, jne.). Tutkielmassa projekteista koottuja tietoja käsitellään toisaalta hyvin yksilökohtaisesti, jotta projektien toteuttamaan toimintaan on pystytty pääsemään hyvin sisälle, mutta niistä tehtyjä havaintoja käsitellään joko projektien kohderyhmittäin tai yleisemmällä, kaikkia projekteja koskevalla tasolla.

8. LÄHTEET

Painetut lähteet

Aho, Simo (2008a) Työttömyyden pitkän aikavälin dynamiikka ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdistaminen. Työpoliittinen aikakausikirja 4/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Aho, Simo (2008b) Miksi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mitattu vaikuttavuus on keksimääriin alhainen? Työllistyvyyden parantamispyrkimysten arvioinnin keskeisten ongelmien tarkastelua. Hallinnon tutkimus Administrative Studies. Volume 27, Number 4. Hallinnon Tutkimuksen Seura. Ankkurikustannus Oy: Pernaja.

Aho, Simo & Arnkil, Robert (2008) Suomen työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen kehityksen käänneet Pohjoismaisessa kontekstissa. Teoksessa Heiskanen, Tuula, Leinonen, Minna, Järvensivu Anu & Aho, Simo (toim.) Kohti uutta työelämää?

Alasoini Tuomo (2007) Ohjelma ja projekti informaatio-ohjauksen välineinä oppimisverkostoihin perustuvan projektitoiminnan mahdollisuuksia ja haasteita. Raportteja/Tykes 59. Kansallinen työelämän kehittämisohjelma. Työministeriö: Helsinki.

Alasuutari, Pertti & Lampinen, Marjaana (2006) OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus: Helsinki.

Alavaikko, Mika (2006) Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu: keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus: Helsinki.

Anttila, Pirkko (2007) Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö. Akatiimi Oy, artefakta 19. Juvenes Print: Tampere.

Chelimsky, Eleanor (1997) The Political Environment of Evaluation and What It Means for the Development of the Field. Teoksessa Chelimsky, Eleanor & Shadish R. William (toim.) Evaluation for the 21st Century: A Handbook. Sage Publications: California.

Chelimsky, Eleanor (1997) The Coming Transformations in Evaluation. Teoksessa Chelimsky, Eleanor & Shadish R. William (toim.) Evaluation for the 21st Century: A Handbook. Sage Publications: California.

Dahler-Larsen, Peter (2005) Vaikuttavuuden arviointi. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Hyvät käytännöt menetelmäkäsikirja, FinSoc: Helsinki.

Eräsaari, Leena (2006) New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne, Tuula & Laatu Markku (toim.) Vääryyskirja. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. Vammalan kirjapaino Oy: Vammala.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula (2003) Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Helsinki.

Jalava, Urpo & Virtanen, Petri (1998) Innovatiiviseen projektijohtamiseen. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Helsinki.

Jolkkonen, Arja & Kurvinen, Arja (2012) Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto aluetasolla ja ESR-toiminnan merkitys – esimerkkinä Pohjois-Karjala. Työpoliittinen aikakausikirja 2/2012.

Järvikoski, Aila, Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen Susanna (2001) Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Kuntoutussäätiö tutkimuksia 69/2001. Yliopistopaino: Helsinki

Kajamaa, Anu, Kerosuo, Hannele & Engeström, Yrjö (2008) Työelämän kehittämisprojektin seuraamusten jäljillä – uusi näkökulma arviointitutkimukseen. Hallinnon tutkimus Administrative Studies. Volume 27, Number 4. Hallinnon Tutkimuksen Seura. Ankkurikustannus Oy: Pernaja

Kankare, Ilkka (2006) Syntinen liitto: arviointi ja Euroopan sosiaalirahaston itse aiheutettu monimutkaisuus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus: Helsinki

Karjalainen, Pekka (2012) Realistinen arviointi kuntouttavan sosiaalityön vaikuttavuudesta. Teoksessa Pohjola, Anneli, Kemppainen Tarja & Väyrynen Sanna (toim.) Sosiaalityön vaikuttavuus. Lapin yliopistokustannus: Rovaniemi.

Karjalainen, Vappu (2011) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola, Eli-na & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Unigrafia Yliopistopaino Oy: Helsinki.

Koistinen, Pertti (2014) Työ, työvoima & työvoimapolitiikka. Vastapaino: Helsinki

Kortenieniemi, Pertti (2005) Realismi ja realismin sovellus. Teoksessa Julkunen, Ilse, Lindqvist, Tuija, Kainulainen, Sakari (toim.) Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, FinSoc Työpapereita 3/2005: Helsinki.

Kuula, Arja (1999). Toimintatutkimus: kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.

Kuusela, Pekka (2001) Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi. Realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma. Kuopion yliopiston selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 30. Kuopion yliopisto, sosiaalitieteiden laitos: Kuopio.

Kuusela, Pekka (2005) Realistinen toimintatutkimus? Toimintatutkimus, työorganisaatiot ja realismi. Raporttisarja 2/2005. Työturvallisuuskeskus: Helsinki.

Lindqvist, Tuija (1999) Evaluaation uskottavuus. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tammer-Paino Oy: Tampere.

Lindqvist, Tuija (2005) Johdatus tapauskohtaiseen realistiseen arviointiin. Teoksessa Julkunen, Ilse, Lindqvist, Tuija, Kainulainen, Sakari (toim.) Realistisen arvioinnin ensimmäiset askeleet. Stakes. FinSoc Työpapereita 3/2005: Helsinki.

Lehtonen, Päivi, Linblom, Lassi, Korpinen, Santeri & Simonen, Jouni (2006) Projektisalkun hallinta – Kehitystoiminnan strateginen johtaminen. Helsinki: Edita.

Mäntysaari, Mikko (1999) Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tammer-Paino Oy: Tampere.

Paakkunainen, Kari (2006) Arvioija uuden poliittisen kumppanuuden synnyttäjänä: nuorisotyön verkostoprojektit ja toinen asiantuntijuus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus: Helsinki

Patton, Michael Quinn (1997) Utilization-Focused Evaluation The New Century Text. 3rd Edition. Sage Publications: Thousand Oaks, California.

Patton, Michael Quinn (1990) Qualitative Evaluation and Research Methods. 2nd Edition. Sage Publications: Thousand Oaks, California.

Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) Realistic Evaluation. Sage Publications: London.

Pohjola, Anneli (2001) Teoksessa Vartiainen, Pirkko (toim.) Näkökulmia projektiarviointiin. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes-Print: Tampere.

Rajavaara, Marketta (1999) Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tammer-Paino Oy: Tampere.

Rajavaara, Marketta (2001) Realistisen arvioinnin mahdollisuudet. Teoksessa Järviöskoski, Aila, Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen Susanna (toim.) Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Kuntoutussäätiö tutkimuksia 69/2001. Yliopistopaino: Helsinki

Rostila Ilmari (2001) Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämistyössä. Teoksessa Järviöskoski, Aila, Härkäpää, Kristiina & Nouko-Juvonen Susanna (toim.) Monia teitä kuntoutuksen arviointiin. Kuntoutussäätiö tutkimuksia 69/2001. Yliopistopaino: Helsinki

Rostila, Ilmari & Manzoor A.F.Kazi (2001) Realistinen arviointitutkimus toimintamallin kehittämisen välineenä. Teoksessa Vartiainen Pirkko (toim.) Näkökulmia projektiarviointiin. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes-Print: Tampere.

Sihto, Matti (1994) Aktiivinen työvoimapolitiikka. Tampere University Press, Tampereen yliopisto: Tampere.

Sinkkonen, Sirkka & Kinnunen, Juha (1994) Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Kuopion yliopiston painatuskeskus: Kuopio.

Sjöblöm, Stefan (2006) Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus: Helsinki.

Sulkunen, Pekka (2006) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus: Helsinki

Uusikylä, Petri (1999) Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tammer-Paino Oy: Tampere.

Vartiainen Pirkko (2001) Näkökulmia projektiarviointiin. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes-Print: Tampere.

Virtanen, Petri (2009) Projektin strategian toteuttajana. Tietosanoma: Helsinki.

Elektroniset lähteet:

Blom, Björn & Morèn, Stefan. Analysis of Generative Mechanisms. Journal of Critical Realism, vol. 10, no. 1, May 2011, EBSCO Publishing, eBook Collection (EBSCOHost).

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,uid&db=hlh&AN=62719071&site=ehost-live&scope=site>. Viitattu 7.5.2017.

ELY-keskuksen internetsivut koskien Työllisyyspoliittisen avustuksen hakemista vuonna 2015:

https://www.elykeskus.fi/documents/10191/57695/Tyollisyyspoliittisen_avustuksen_hakeminen_vuodelle_2014.pdf/43636fb9-7de5-4dba-9713-ad7c2639c92c. Viitattu 29.9.2016.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Luvusta 2.3.2. Operationalisointi ja Hypoteesittomuus. kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 23.9.2016.

Filatov, Tarja (2013) Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. TEM raportteja 7/2013.<http://tem.fi/documents/1410877/2872337/Selvitysty%C3%B6%20v%C3%A4litysmarkkinoden%20mahdollisuuksista%20tukea%20vaikeasti%20ty%C3%B6llistyvien..25012013.pdf/3bf978d1-7044-4c2e-a8cb-4462899fcc98>. Viitattu 29.9.2016.

Grönfors, Martti (1982) Luvusta 2.3.2. Aineisto- ja teorialähtöisyys. kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskunta-tieteellinen tietoarkisto <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 23.9.2016.

Günther, Kirsi & Hasanen, Kirsi (toim.) (2014) Laadullinen tutkimus. Moodleverkkokirja. Viitattu 3.5.2015.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta 2014 <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2014/budjettineuvottelut-2014/rakennepoliittinen-ohjelma/hallituksen-paatos-280814.pdf>. Viitattu 22.10.2014.

Kazi, Mansoor F. (2003) Realist Evaluation in Practise: Health and Social Work. EBSCO Publishing, eBook Collection (EBSCOHost). Viitattu 2.9.2016.

Keskitalo, Elsa & Karjalainen, Vappu (2013) Mitä on aktivointi ja aktiivipolitiikka? Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikkaa Suomessa. Tampere: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9>. Viitattu 10.10.2014.

Keskusvaalilautakunnan, kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen käyttösuunnitelmat 2015. Oulun kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 12.1.2015 §15. <http://asiakirjat.ouka.fi/>. Viitattu 23.9.2016.

Nieminen, Jouko (2014) Näkemyksestä menestystä. Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2014. http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/2193/Alueelliset_kehitysnakymat_2_2014.pdf. Viitattu 25.10.2016.

Nuorisolaki 1285/2016. Suomen säädöskokoelma. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161285>
Viitattu 8.5.2017.

Oulun kaupungin kehittämissalkut. Oulun kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 22.9.2014 § 384.
http://asiakirjat.ouka.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil_tweb.htm?+bid=6512.
Viitattu 17.4.2015.

Oulun kaupungin projektiohje. Oulun kaupungin painatuskeskus: Oulu. Viitattu 17.4.2015.
Oulun kaupungin työllisyysohjelma 2013-2016 Työllä hyvinvointia.
http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=ce1782fb-18f2-4b2b-8e8c-cdd0c5e70234&groupId=16198. Viitattu 17.4.2015.

Oulun kaupungin työllisyyttä edistävien palveluiden järjestäminen. Oulun kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 9.12.2013 §601. <http://asiakirjat.ouka.fi/>. Viitattu 23.9.2016.

Rakennerahastokauden 2007-2013 internetsivut.
http://www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/fi/02_eu_rr_ohjelmat/03_ohjelmien_arviointi/index.html. Viitattu 29.4.2015.

Rakennerahasto-ohjelman 2014-2020 internetsivut.
<http://www.rakennerahastot.fi/etusivu>. Viitattu 29.4.2015.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 3.5.2015.

Sihto, Matti (2015) Aktiivinen työvoimapolitiikka: saako sen kehitys tukea tutkimuksista? Työpoliittinen aikakausikirja 2/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74854/tak22015.pdf?sequence=1>. Viitattu 15.10.2016.

Suomen Aluehallintovirastojen internetsivut 2015.
<http://www.avi.fi/web/avi/avien-toiminta-ja-tehtavat>. Viitattu 17.4.2015.

Suomen Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksen internetsivut 2015.

<https://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-keskukset#.VTDMUqOAd7k>. Viitattu 17.4.2015.

Suomen Projekti-instituutin internetsivut 2015.

http://www.projekti-instituutti.fi/osaamisen_kehittaminen/projektijohtamisen_sanastoa.

Viitattu 17.4.2015.

TEM Tilastotiedote 2015:1 Työttömät työnhakijat ja osuus työvoimasta kunnittain vuonna 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://tem.fi/tilastotiedote-vuosijulkaisut>. Viitattu 15.10.2016.

TEM Tilastotiedote 2016:1 Työttömät työnhakijat ja osuus työvoimasta kunnittain vuonna 2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74824/1%20Tilastotiedote%202016.pdf?sequence=1>. Viitattu 15.10.2016.

TEM Tilastotiedote 2016:2 Työnvälityksen vuositilastot vuonna 2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74825/2%20Tilastotiedote%202016.pdf?sequence=1>. Viitattu 15.10.2016.

TEM Tilastotiedote 2017:1 Työttömät työnhakijat ja osuus työvoimasta kunnittain vuonna 2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79196/1%20Tilastotiedote%202017.pdf>

Viitattu 15.10.2016.

TEM Tilastotiedote 2017:2 Työnvälityksen vuositilastot vuonna 2016. Työ- ja elinkeinoministeriö.

julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/.../2%20Tilastotiedote%202017.pdf.

Viitattu 15.10.2016.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002) Luku 2.3.2 Aineisto- ja teorialähtöisyys sekä Luku 7.3.2. Sisällönanalyysi kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. Kval-iMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskunta-tieteellinen tietoarkisto <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 23.9.2016.

Työllisyyttä edistävien hankkeiden avustusten myöntämisperusteet vuodelle 2015. Oulun kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 16.2.2015 § 69. <http://asiakirjat.ouka.fi/>. Viitattu 23.9.2016.

Työllisyyspalveluiden organisaatiouudistuksen aiheuttamat muutokset kaupunginhallituksen johtosäännön jatkodelegointiin. Oulun kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 9.12.2013 § 616. <http://asiakirjat.ouka.fi/>. Viitattu 23.9.2016.

Unray, Yvonne, Gabor, Peter Grinell jr. Richarg (2007). Evaluation in Social Work: The Art and Science of Practice. New York: Oxford University Press, 4th edition. EBSCO Publishing: eBook Collection. Viitattu 12.5.2017.